



PESQUISA COMO FUNÇÃO DE ESTADO? REFLEXÕES ETNOGRÁFICAS SOBRE UMA INSTITUIÇÃO *IN BETWEEN*

Carla Costa Teixeira¹
Andréa de Souza Lobo¹

¹ Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, Brasília/DF, Brasil

Em 2012 teve início a pesquisa etnográfica dentro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cujo período de maior densidade se deu entre outubro de 2013 e outubro de 2015¹. Com sede em Brasília e um escritório no Rio de Janeiro, o Ipea congrega centenas de funcionários em distintas funções e com formações diferenciadas, mas aqueles que parecem melhor encarnar hoje a atividade fim do Instituto são os técnicos de planejamento e pesquisa, conhecidos como *TP*, visto que, como o próprio nome da instituição expressa, o Ipea tem na realização de pesquisas voltadas para as ações de governo de planejamento, desenvolvimento e implantação de políticas públicas sua razão de ser. Sua vocação seria, portanto, realizar pesquisa como e em função do Estado. Sem atribuir ao Estado qualquer racionalidade interna ou poder inerente, pretendemos investigá-lo aqui como estado-sistema e estado-ideias que estão permanentemente sendo construídos, não se constituem em uma unidade transcendental e cujo desafio maior aos que pretendem compreendê-lo reside justamente em buscar as conexões entre configuração de instituições e de ideias (Abrams 1988). Desta perspectiva, uma instituição de pesquisa como o Ipea se mostrou um *locus* privilegiado para tal.

Como veremos, a diversidade de formas de produção e compreensão do que sejam pesquisas vocacionadas para o exercício do governo ou do "Estado", como alguns técnicos de pesquisa e planejamento frisaram, produz um campo de disputa e de tensões. Dentre estas, desde o início, uma adquiriu relevo por ter sido aquela que justamente suscitou o interesse dos técnicos do Ipea, os TP, na realização de uma etnografia da instituição, denominada por alguns deles de "complexo de cajuína". Numa clara alusão à música de Caetano Veloso, que já nas suas primeiras estrofes indaga: "Existirmos: a que será que se destina?", há um interesse em discutir a existência de um *ethos* institucional compartilhado em meio ao que muitos identificaram como uma crise de identidade dos autodenominados "ipeanos".

Com esta perspectiva, as narrativas observadas em documentos, escutadas em conversas informais e entrevistas, bem como eventos e reuniões são nosso ponto de partida para compreender a configuração de valores disputados na instituição. Não se trata, portanto, de buscar articular o sentido das diferentes perspectivas individuais a partir das trajetórias de cada um dos sujeitos de pesquisa. Os indivíduos não são nosso foco, a ambição aqui é mapear os sentidos da inserção institucional no Ipea para aqueles que o encarnam, o que nos permite abordar o Ipea como uma instituição que, por suas características, tem efeitos mais complexos nos processos estatais. Consiste, portanto, num esforço de contribuir para a compreensão desse universo etnográfico particular, mas também de levantar boas questões para pensar as relações entre os ofícios da pesquisa e de governo na conformação de uma instituição pública.

Com tais objetivos em mente, o artigo foi estruturado em três partes. A primeira se dedica a apresentar um breve histórico do Ipea com o intuito de demonstrar elementos que marcam valores que estavam em jogo na sua origem e que se reconfiguram hoje no dilema entre a pesquisa acadêmica ou a serviço do Estado. Seguindo a etnografia, as partes dois e três se dedicam a explorar a questão central por duas vias – em um primeiro momento, analisamos as tensões expressas na visão dos técnicos de planejamento e pesquisa, ressaltando as perspectivas dos indivíduos que constituem a instituição. Em seguida, articulamos tais percepções com a dinâmica institucional, buscando também apontar a permeabilidade de suas fronteiras. Nesse percurso, procuramos seguir uma categoria classificatória que os ipeanos usaram para falar da especificidade do Instituto – o Ipea como um *think tank* – e explorar os seus sentidos nas suas falas e também em outros registros. Finalmente, inserimos tais dados em um quadro referencial mais amplo ressaltando os diálogos possíveis em curso no campo das ciências sociais.²

Considerando a especificidade da pesquisa em que este artigo se baseia, poderíamos dizer que esta nasce vinculada à preocupação prática de um grupo de funcionários do Ipea sobre a existência ou não de um *ethos* institucional, mas se desenvolve tendo como interlocução privilegiada as reflexões sobre atribuição de sentidos e efeitos de poder em ambientes institucionais de governo.

Ipea, a que será que se destina?

O Ipea foi criado no Rio de Janeiro em 1964, na época com o nome de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, sob a liderança de João Paulo dos

Reis Velloso a convite de Roberto Campos, numa articulação de relações pessoais, intelectuais e políticas que envolvia também Mário Henrique Simonsen e Isaac Kerstenetsky. A ideia era, nas palavras do próprio Reis Velloso:

constituir um órgão pensante de governo, fora da rotina da administração, pois dentro da rotina já havia os grupos setoriais do Planejamento. Pretendíamos que o Ipea fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, *policy-oriented*, e que ajudasse o governo a formular o planejamento, numa visão estratégica de médio e longo prazos (D'Araújo, Farias & Hippolito 2005:19).

Assim, o Ipea foi responsável nos anos 1960 e 1970 por elaborar programas básicos e diagnósticos para o desenvolvimento econômico da relevância do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), 1964-67, que foi seu primeiro trabalho, e do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico 1967-76. Esteve na maior parte de sua trajetória ligado ao Ministério do Planejamento, mas, como destacou Reis Velloso na fala acima, fora da rotina da administração. Não estar envolvido diretamente no dia a dia da administração pública já se colocava como relevante para as pesquisas e reflexões necessárias ao "apontar caminhos" para o país que inspirou sua criação. Outra condição que foi identificada como um valor de origem, pelo menos na releitura feita por seus fundadores já no período democrático (Reis Velloso 1997; D'Araújo & Castro 2004; D'Araújo, Farias & Hippolito 2005), era a pluralidade intelectual de seus pesquisadores, o estabelecimento de vínculos acadêmicos (nacionais e internacionais) e também com instituições internacionais não governamentais. Assim, dando continuidade ao encadeamento de convites e indicações em rede, Reis Velloso montou desde o início uma "equipe de elite", dentre os quais estavam Pedro Malan, Arthur Candal, Regis Bonelli e, mais para o final dos anos 70, Dorothea Werneck e Ricardo Paes e Barros.

Temos, portanto, desde então os elementos que hoje são identificados como constitutivos do referido "complexo de cajuína": liberdade intelectual, excelência técnica, vínculo com universidades, função de assessoria às ações governamentais, produção de conhecimento aplicado. Contudo, naquele momento, tais qualidades se inseriam no horizonte autoritário do regime militar, como a neutralidade necessária a certa legitimação do jovem regime, e também contribuía para o esvaziamento político da tensão pós-golpe, na medida em que as divergências de opinião dentro do EPEA/Ipea eram contidas em sua divulgação, a classe política mantida à parte e os agentes econômicos contemplados nas ações de estabilização econômica. Ao mesmo tempo tais elementos operavam como fornecedores de conhecimento baseado em rigor científico para o projeto de nação e de desenvolvimento econômico

que se iniciava: a construção de uma aliança entre a intervenção do governo na economia (planejamento) e a economia democrática (o livre funcionamento das forças de mercado) (Cunha 2012:37). No momento da pesquisa tal combinação, como não poderia deixar de ser, levava a indagações totalmente distintas por parte dos ipeanos. Afinal, a que se destina o Ipea: pesquisa individual e "academicista" ou pesquisa a serviço do Estado?

Muito mudou ao longo deste interregno: fortalecimento das universidades, dos programas de pós-graduação e das associações científicas (com a contribuição do próprio Ipea); desenvolvimento gradual de especialistas dentro dos ministérios; fim do milagre econômico e a "década perdida" dos anos 80; o processo de redemocratização que culminou com a Constituição de 1988; o governo Collor com a reforma do Estado (a construção de um Estado mínimo e o abandono do planejamento e do desenvolvimento dirigido pelo Estado); a estabilização econômica nos governos FHC, (1995-2002) aliada à política de redução do Estado, privatização e criação de agências reguladoras de setores econômicos; nos governos Lula (2003-2010) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) observamos a redefinição de uma política de desenvolvimento com maior intervenção do Estado e de um novo ambiente político em que foi incentivada a participação da sociedade civil organizada nas decisões de governo. Estas são apenas algumas mudanças do contexto abrangente que permitem delinear o arco de transformações que marcaram os 50 anos que separam a origem do Ipea e o momento da pesquisa em foco.

Tais mudanças, umas mais outras menos, repercutiram em alterações de orientação temática e na redefinição organizacional interna da instituição, ou seja, tanto na agenda de pesquisas quanto na forma de funcionamento institucional do Ipea. Assim, se no final dos anos 60 houve a divisão de trabalho entre Brasília e Rio de Janeiro, associando a primeira com assessoria governamental (Instituto de Planejamento) e a segunda com produção de conhecimento (Instituto de Pesquisa), tal divisão existiu formalmente até 1990 com a reforma do governo Collor, quando o Ipea se transformou em fundação pública e entrou para a lista de órgãos a serem extintos. Já em meados dos anos 1990, sob a gestão de Fernando Rezende, no primeiro mandato de FHC, o Ipea começou a se recuperar com a abertura de concursos (cinco concursos entre 1995 e 2008) para a contratação de técnicos de planejamento e pesquisa, estes viraram carreira de estado e a oposição entre Ipea Brasília e Ipea Rio (com sua correlata separação entre pesquisa e assessoria) parece ter perdido importância para outras tensões.

Tendo esse horizonte maior em mente, buscamos aqui fazer um duplo movimento: aprofundar a compreensão de como essas tensões e divergências se expressaram na visão daqueles que são os principais responsáveis pelas

pesquisas na instituição (os técnicos de planejamento e pesquisa), bem como articular essas perspectivas individuais com a dinâmica da organização institucional e com o horizonte sociológico abrangente em que o Ipea se insere. Para tanto, apresentaremos as tensões constitutivas do Ipea ao trazer as categorias, os argumentos e os procedimentos institucionais construídos no diálogo em campo, para depois referenciá-los numa configuração ampliada de instituições e campos sociais.

Mapeando tensões, aprofundando sua compreensão

Um conjunto de tensões foi mapeado ao longo da pesquisa, e elas tomam a forma de dualidades, dicotomias ou disjunções que ora sinalizam para campos polarizados nos quais a possibilidade de diálogo parece ser anulada, ora assumem tal complexidade que passam a ser avaliadas como complementaridades, especificidades de um fazer *sui generis*, cultura institucional ou características que seriam próprias ao exercício da pesquisa como função de estado.

O objetivo desta seção é aprofundar a reflexão sobre este conjunto de tensões, polaridades, conflitos de visões e sobre seus efeitos nas rotinas da instituição e na sua própria inserção em um contexto mais amplo. Nas páginas que seguem serão apresentados diversos pares que surgiram nas conversas, entrevistas e nos documentos sempre que os técnicos de planejamento e pesquisa foram questionados ou se propuseram a refletir sobre a "casa". Nesse sentido, o esmiuçar das tensões que se segue aparecem como elementos centrais da definição do que é o Ipea hoje e como era ontem, qual sua função, suas potencialidades e desafios.

Uma crítica, que talvez perpassasse as diversas disjuntivas presentes nas reflexões dos ipeanos,³ é o que podemos denominar de uma baixa densidade institucional formal (caracterizada por falhas ou ausência de procedimentos, regras, controles e comandos e uma indefinição em relação aos objetos e produtos adequados) que, conforme expresso por alguns entrevistados, parece redundar em um *modus operandi* que daria uma "cara" à instituição.

Esta baixa formalidade institucional aparece como um mal de origem⁴ que acompanharia a gestão da casa ao longo de sua história. São exemplos citados nas entrevistas: a política de implementação de bolsas, regulamentada desde a Constituição de 1988, mas que teria sido formalizada no Ipea somente em 2008; o trânsito fluido de TP (Técnicos de Planejamento e Pesquisa) entre as diretorias sem que isto implique em alterações nos programas de trabalho individuais; a distribuição desigual dos recursos

financeiros e humanos para os projetos de pesquisa; a personalidade que marcaria os concursos públicos que, no lugar de serem definidos por critérios como necessidades identificadas, áreas a serem reforçadas, estratégias de fortalecimento, têm sido realizados de acordo com a agenda do presidente, “o concurso de fulano ou beltrano”.

Por vezes, a referida ausência de processos assume a versão de uma instituição pouco hierárquica. O organograma⁵ abaixo, que pretende representar a estrutura organizacional do Instituto, expressa um tipo de organização em que as diretorias orbitam em torno da presidência, mas em situação de igualdade, nos remetendo a uma forma institucional que valoriza a colaboração entre as partes e se distancia de uma representação hierárquica. Na linguagem da gestão, é um organograma denominado radial ou solar, associado a instituições modernas que buscam incentivar o trabalho coletivo horizontalizado.

Figura 1: Organograma Institucional do Ipea



(Fonte: ⁶www.ipea.gov.br)

Assim, se por vezes a pouca hierarquia foi acionada nas falas dos ipeanos como uma marca positiva, como sinônimo de autonomia, igualdade

nas relações (entre diretorias, diretorias e presidente e entre os próprios pesquisadores) e uma liberdade de pensamento necessária ao tipo de trabalho que se realiza na instituição, em outros momentos, a ausência de trabalho coletivo e de integração entre diretorias foi considerada como problemática. Afinal, essa integração deveria suprir a falta de direção e a lacuna de relações hierarquizadas, nos termos da instituição desejável expressa no organograma institucional publicado na sua página. Tais percepções podem ser apreendidas nos trechos de entrevistas abaixo.⁸

O Ipea como órgão de pesquisa vive uma certa liberdade acadêmica, tal como as universidades. Um ambiente saudável de conhecimento não combina com um ambiente onde você tenha uma camisa de força onde as pessoas não possam pesquisar o que desejam. Você não pode pensar em um ambiente de conhecimento onde não impere a crítica, a pluralidade de opiniões, a diversidade de raciocínio (Entrevista TP, 02 de março de 2015).

A gente tem muita liberdade, no fundo, na essência, a gente faz o que a gente quer depois que o Ipea virou de Pesquisa Aplicada. [...] Como a hierarquia não é explícita, não é utilizada como forma de gestão mais clara e mais organizada, aí as pessoas fazem o que querem. Aí eu acho que é um problema da instituição, ela não dá muito um norte, uma direção para que a gente também possa se posicionar (Entrevista TP, 10 de abril de 2015).

Como exposto pelos interlocutores, se a liberdade surge como condição para um ambiente saudável e para a qualidade do trabalho de pesquisa, esse é um equilíbrio delicado. A carência de “processos de produção” claros parece se somar a uma desvalorização da hierarquia como forma de gestão, constituindo assim fragilidades institucionais consideradas graves por alguns: a falta de direcionamento e de prioridades, o excesso de liberdade e de individualismo, ambos percebidos como negativos para a instituição.

O Ipea de hoje é um Ipea desintegrado. Eu posso passar minha vida aqui sem fazer um enfrentamento, sem ter uma discussão de verdade [...]. Nas diretorias que se apresentam mais integradas, quantos trabalhos estão sendo feitos envolvendo quatro ou cinco pessoas da mesma diretoria? A integração é muito baixa. Claro que tem uns aspectos idiossincráticos, tem o cara que fica trancado na sua sala [...] (Entrevista TP, 12 de março 2015).

O Ipea carece de coesão. Muitas vezes as diretorias parecem entidades distintas. O Estado brasileiro tem um enorme problema de hierarquização. Acham que se hierarquizar, estabelecer claramente uma cadeia de comando, trata-se de fascismo, autoritarismo. Some-se a isso que houve, mais recentemente, uma

vitória na casa daqueles que querem uma atuação e formação mais diversa. Daí hoje fazemos de tudo, fazemos pesquisa sobre quase tudo, falamos sobre quase tudo (Entrevista TP, 22 de abril de 2015).

A noção de que as rotinas carecem de processos bem definidos ganha, então, a forma de uma polarização entre individualismo e institucionalidade que estaria no centro de diversas tensões que permeiam a rotina da instituição. Em sua atualização mais radical, o individualismo estaria associado a figuras anedóticas, por exemplo, os que ficam “discutindo com seus botões”, “que nunca aparecem” ou que “só discutem com a literatura”. Tais figuras surgem na fala de técnicos de todas as diretorias e são a personificação de uma postura que desagrega e que, apesar de ser vista como certa idiosincrasia dentro da instituição, é fonte de desconforto, expressão da desintegração que fragilizaria o coletivo e poderia, se predominante, vir a dilapidar o maior capital do Ipea: seu prestígio institucional como centro de excelência em pesquisa aplicada. Contudo, um olhar mais cuidadoso sobre cada diretoria, via observação direta e leitura dos planos de trabalho e dos relatórios de gestão anuais, permite ver que todas, umas mais, outras menos, realizam reuniões internas para discutir pesquisas e textos em elaboração, organizam seminários temáticos maiores com a presença de pesquisadores da “casa” e de universidades (brasileiras e estrangeiras) e, também, com especialistas de outros órgãos do governo e de organismos internacionais. Em outras palavras, possuem atuação de certa forma articulada internamente.

Não obstante, é visível também que em todas as diretorias há mais projetos do que técnicos de planejamento e pesquisa e, quando se escrutina o que isso indica, verifica-se que em muitos casos se deve à existência de vários projetos com um só TP (ou seja, o TP é o coordenador e a equipe). Tal perfil pode ser uma expressão das tais figuras anedóticas a que nos referimos anteriormente, mas também que a rotina de trabalho de algumas diretorias pode ser mais marcada pela contratação de consultores, bolsistas e estagiários que, numa leitura positiva, otimizariam o trabalho desses TP e do próprio Ipea. Nem todos, contudo, compartilham dessa compreensão e, segundo alguns técnicos, essa dinâmica institucional significaria uma precarização do trabalho dentro do Ipea, não contribuindo para um processo integrador. Ainda em relação aos números de projetos e de TP, outras diretorias parecem conseguir multiplicar projetos por uma dinâmica oposta: vários TP participam da equipe de diferentes projetos e isso só parece ser possível pela afinidade ou integração existente entre os projetos que compõem as agendas de trabalho dessas diretorias. De tal modo que a relação numérica entre TP e projetos não é de fácil leitura, visto que expressa a rotina de trabalho dentro

do Ipea com suas combinações variadas e dinâmicas diversas a depender da diretoria e do momento em que para ela olhemos. Sob este ângulo, forma e conteúdo das alegadas diversidade e pluralidade tão centrais ao Instituto adquirem outros desdobramentos considerados indesejáveis: fragmentação, desintegração, precarização.

Quando extrapolamos a rotina de cada diretoria, essa desintegração parece ganhar mais uma dimensão. Além de estar presente nas falas dos ipeanos, a ausência de diálogo entre as diretorias se expressa de forma clara na vida cotidiana da instituição: nos seminários ou reuniões divulgados na agenda pública promovidos por uma diretoria e que raramente são frequentados por técnicos das demais; nas diversas publicações do Instituto; nos projetos e planos de trabalho nos quais são muito raras ações interdiretorias; na organização espacial que distribui as diretorias em andares distintos do prédio em que o Ipea se encontra – tanto a sede em Brasília quanto a unidade do Rio de Janeiro – sem dispor de espaços de convivências comuns;⁹ e nas relações cotidianas dentro da “casa”. Ao tratarem dessa fragmentação, uma expressão que se destacou ao longo da pesquisa, por ser amplamente partilhada entre os TP, foi a de “colcha de retalhos”, ou seja, o que se produz é quase sempre de muita qualidade, mas sem articulação com um projeto englobante, sem um sentido de todo que expresse uma diretriz institucional.

Nas publicações citadas pelos TP como relevantes ou representativas do Ipea, a avaliação geral é de que os “TD” (*Textos para Discussão*) seriam a marca do Instituto e por vezes são tomados também como parâmetro e medida para falar das outras publicações. Assim, no que diz respeito às publicações que congregam diversos técnicos e diferentes diretorias, como, por exemplo, os boletins, estes são qualificados por alguns com a já referida metáfora de “colcha de retalhos” ou, ainda, como um “conjunto” de TD. Mesmo a publicação anual *Brasil em Desenvolvimento*, que envolve todas as diretorias em torno de uma temática central, é assim vista, pois para alguns “as pessoas pegam o que já estão fazendo e mandam”.

Ao longo da pesquisa acompanhamos alguns eventos que foram explicados por muitos dos nossos interlocutores como outra expressão dessa alegada desagregação. Nesse período, um ganhou destaque na imprensa: a Pesquisa de Percepção sobre a Violência contra a Mulher, divulgada em abril de 2014 pela Disoc (Diretoria de Estudos e Políticas Sociais).

Os resultados da Pesquisa de Percepção sobre a Violência contra a Mulher geraram grande repercussão ao apresentarem o dado de que 63% dos brasileiros concordavam com a frase “Mulheres que usam roupas que mostram o corpo merecem ser atacadas”. Alguns dias após a publicação, a repercussão foi ainda maior quando se verificou que este dado estava equi-

vocado. A crise estava instaurada. As publicações na mídia formal, informal e nas redes sociais foram inúmeras e, em seu conteúdo, questionavam a qualidade da produção do Instituto, seu aparelhamento pelo governo de então, enfim, colocavam em questão um bem com valor imensurável, a qualidade técnica tão associada a este órgão.

O Globo em 05/04/2014, sábado:

"Pesquisa do estupro: ex-diretores dizem que IPEA perdeu o foco". Continua a matéria, ainda na primeira página: "'Troca de gráficos' provocou erro em resposta sobre ataques a mulheres. 'O instituto não tem tradição de fazer pesquisas de opinião', critica ex-dirigente. Para outro, a falha deveria levar à criação de processos de revisão. O IPEA pediu desculpas após admitir que estava errada a informação de que 63% dos brasileiros concordam total ou parcialmente com a ideia de que mulheres que deixam o corpo à mostra merecem ser atacadas. O percentual correto é de 26%. O Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Rafael Osório, pediu exoneração. Para ex-diretores do órgão, o IPEA pode ter cometido esse 'erro grotesco e banal porque não se limitou às tradicionais pesquisas sobre dados econômico PÁGINAS 3 e 4". (1ª pág.)

Na pág. 3: "A polêmica do estupro – IPEA admite erro em pesquisa – Diretor pede demissão após revelar que troca de gráficos alterou dados sobre ataque a mulheres (com foto de Rafael Osório)". Na página 4 a manchete é "A polêmica do estupro – para ex-diretores do IPEA, erro foi 'grotesco' e órgão perdeu foco". São citados Edson Nunes, Aspásia Camargo e Simon Schwartzman. Nunes e Schwartzman confluem ao afirmar que o IPEA perdeu o foco; Nunes: "O IPEA não tem a tradição de fazer pesquisa de opinião (...) trabalha com dados econômicos".

Fonte: Teixeira, C.; Lobo, A. & Castilho, S. 2015

Internamente, o evento suscitou debates acalorados pelos corredores e algumas manifestações públicas por vezes desencontradas, ora de apoio e defesa do técnico e da diretoria responsáveis pela pesquisa, ora de crítica. O ponto comum das manifestações dos técnicos de planejamento e pesquisa era a defesa da instituição ao imputar ao erro um caráter pontual, uma troca de planilhas, uma consequência do acúmulo de trabalho etc. Não se trata aqui de investigar ou avaliar o que de fato teria ocorrido, o que interessa retirar do evento é que este se constituiu como um signo de que os procedimentos para assegurar a qualidade dos resultados da pesquisa

e sua adequada divulgação estavam falhos e precisavam ser revistos. Para alguns, se tivesse ocorrido, por exemplo, um sistema de revisão por pares ou um seminário para discussão dos resultados, um erro “grosseiro” como este não teria passado.

Tal evento e seus desdobramentos revelam, sobretudo, a relevância da pesquisa de qualidade para a própria existência da instituição, na medida em que os riscos institucionais decorrentes e a necessidade de redefinições (de procedimentos, foco, métodos) foram expressos por todos com os quais conversamos – e por ex-presidentes e diretores via imprensa. Redefinições estas que incluíam rever a própria manutenção das pesquisas de percepção. Esse evento foi, sem dúvida, uma oportunidade para que vários que estavam no Ipea ou que por lá haviam passado vocalizassem publicamente o descontentamento com a realização desse tipo de pesquisa. O viés economista que abordaremos adiante ganhou relevo nessa oportunidade, buscou ampliar sua legitimidade e o fez com sucesso: no final de 2014 o projeto SIPS foi encerrado.

Assim, a desintegração, segundo alguns, ou a dispersão, segundo outros, materializada nesse evento redundaria em um conjunto de efeitos que fragilizam a instituição e que parecem ter na interação com os demais órgãos de governo uma relação de causa e consequência. O lugar do Ipea na estrutura governamental é considerado um componente central neste cenário.

Isso tem a ver com uma autonomia grande que existe no Ipea e com um descolamento que ele teve com o governo, o fato de o governo não dar uma missão clara ao Ipea no ciclo da gestão, no aprimoramento das políticas públicas. Inclusive os dirigentes que vêm muitas vezes dão um tratamento de universidade, com os pesquisadores com autonomia nas suas pesquisas. Algumas pessoas defendem isso e outras acham que teríamos que estar em projetos coletivos, mais próximos da Esplanada, mais institucionalizados. Eu acho que é isso (Entrevista TP, 17 de abril de 2015).

A interpretação de que o Ipea não tem uma competência bem definida no organograma do estado seria, portanto, parte da explicação das dificuldades internas ao órgão. Entretanto, é preciso contextualizar melhor essa suposta não inserção. Trata-se de uma instituição duradoura, com mais de 50 anos de existência; a carreira de técnico de planejamento e pesquisa é uma das que compõem o ciclo de gestão, portanto considerada como parte da elite da gestão pública atual; o Instituto, durante a pesquisa, estava subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos, secretaria vinculada diretamente à Presidência da República;¹⁰ seus técnicos têm prerrogativa no acesso a bancos de dados e informações institucionais das instâncias estatais e têm

um trânsito privilegiado nos altos escalões do governo; os convênios e os assessoramentos técnicos ao governo são parte importante das atividades do Ipea reportadas em planos de trabalho e relatórios diversos; e a partir de 2014 o Ipea em articulação com a Enap (Escola Nacional de Administração Pública) passou a oferecer um Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento, com o objetivo de “capacitar servidores da Administração Pública Federal”, que já está em sua 3ª turma.¹¹

Não obstante isso, a percepção de ser uma carreira de estado sem uma atribuição precisa no ciclo de gestão era forte e nos permitiu qualificar melhor a afirmação de diversos TP que associam dificuldades internas a uma fragilidade institucional externa à “casa”, ou seja, uma fragilidade que não depende de deliberações do próprio Instituto.

A dificuldade: o Ipea não tem uma competência bem definida. A gente tem uma lei que regulamenta a carreira dos TP, temos o estatuto, temos o planejamento estratégico. Mas o próprio governo não deu uma competência específica para o Ipea, por exemplo, ele será responsável pela avaliação do governo federal, ou por elaborar novos planos de políticas? Isso cria uma dificuldade do Ipea direcionar melhor seu trabalho e conhecimento de uma maneira útil (Entrevista TP, 17 de abril de 2015).

Me surpreendeu este dado: o Ipea teve oito estatutos, sete depois de 88. [...] Isso é um indicador de que depois da Constituição tivemos uma grande instabilidade, e era para ter o 9º estatuto... Ninguém nos dá a nossa missão, é o presidente de plantão que dá essa missão, essa falta de institucionalização que se revela nas nossas práticas. As coisas aqui correm muito no pessoal e aí eu fico no meu casulo e ninguém me enche o saco [...]. Tem um cenário traçado de fora: a não demanda [...]! (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015).

Como expresso nas falas acima, haveria uma espécie de *décalage* entre o lugar formal que o Ipea ocupa na estrutura do estado e o papel que desempenha em relação às ações governamentais. Afinal, o ciclo de gestão ao qual as carreiras de estado estão vinculadas se define por etapas e os técnicos de planejamento e pesquisa não se veem enquadrados diretamente em nenhuma delas. Na página denominada “ciclo de gestão” e mantida pelas associações das quatro carreiras que compõem este ciclo, os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea aparecem definidos com a seguinte função: “São responsáveis pela realização de pesquisas econômicas e sociais e pela avaliação de ações governamentais”.¹² A questão que parece inquietar vários ipeanos é que para eles a pesquisa lá realizada não tem uma finalidade precisa de avaliação e nem de proposição de ações governamentais

e, assim, o Ipea seria apenas um instituto de pesquisa, de excelência, sem dúvida. Contudo, essa visão não é apenas interna ao Ipea. Na breve incursão que fizemos entrevistando interlocutores e parceiros do Ipea na estrutura do governo federal, alguns também partilhavam dessa visão e outros nem sequer sabiam que os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea integravam as carreiras de Estado.¹³

Para melhor explicar este lugar flutuante ou deslocado (entre forma e função), os ipeanos se remetem à história da instituição. Um elemento ressaltado são os diferentes lugares que o Ipea ocupou ao longo dos seus 50 anos – vinculado ao Ministério do Planejamento, à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, à Secretaria de Assuntos Estratégicos e, de novo, ao Ministério do Planejamento. Dentre idas e vindas, com momentos de extrema insegurança que anunciavam o fim da instituição (os tão citados anos 1980 e início dos 1990)¹⁴ e sua posterior recuperação (a produção do chamado Mapa da Fome e a realização de três concursos na segunda metade do anos 1990), a percepção de que houve uma perda de prestígio ao longo dos anos é geral – apesar de, para todos, ter sobrevivido enquanto instituição importante para pensar o país.

A perda de centralidade e prestígio adviria, por um lado, de fatores alheios ao Instituto: perda de relevância da noção de planejamento nacional no período pós-redemocratização, fortalecimento dos ministérios, autonomia e competência dos demais órgãos para realizar pesquisas, fazer avaliações, pensar estratégias etc. Assim, como instituição então ligada à Presidência da República, o Ipea, na compreensão de alguns de seus técnicos, parecia estar mais sujeito às mudanças de mandato presidencial, que ocorrem a cada quatro anos, e às consequentes mudanças de orientação política e administrativa.

O outro lado desse cenário parece se relacionar com um lugar *in between*, que é característico da própria *expertise* do Instituto: a pesquisa como função de Estado em tempos democráticos. Portanto, este lugar considerado frágil se vincula intimamente com mais um par de opostos, pesquisa acadêmica vs pesquisa a serviço do Estado. A produção de um conhecimento "desinteressado", para contribuir com a ciência, ou de um conhecimento "situado", para contribuir com a política, é um dilema central abordado pelos técnicos para o entendimento da instituição.

Eu sou do grupo do Ipea que entende que ele não é uma universidade [...]. Então eu vejo como função do Ipea e pelas facilidades que ele tem (de acesso facilitado a base de dados, das relações de confiança que se estabelecem entre o Ipea e gestores da Esplanada) estar auxiliando os ministérios, a Presidência

a aprimorar as políticas públicas – aprimorar vai desde construir agendas até criar novos programas, avaliar, monitorar, tudo isso (Entrevista TP, 17 de abril de 2015).

A formação acadêmica de grande parte dos técnicos responsáveis pela atividade fim do Instituto engloba os níveis de mestrado e doutorado. Trata-se, portanto, de uma formação com viés acadêmico que é estimulada pela instituição desde sua constituição nos anos 60. A trajetória daqueles por nós entrevistados não se diferencia muito dos entrevistados no livro comemorativo *Ipea 40 anos* (D'Araújo, Farias & Hippolito 2005). As redes pessoais prioritariamente formadas a partir da academia são sempre resgatadas ao responderem à questão “como você veio para o Ipea”. Mesmo em tempos de concurso, é expressivo o número de técnicos que havia chegado ao Instituto como bolsistas ou algum outro tipo de contrato temporário realizado a partir de redes pessoais que tinham origem na academia. Outro componente que merece ser citado é a forte vinculação com as universidades, seja no passado, seja no momento das conversas e entrevistas – muitos técnicos são ou foram professores universitários – sendo a decisão de seguir a carreira no Ipea ou na universidade um dilema pessoal pelo qual muitos descrevem ter passado.

Se um dos pés do trabalho dos técnicos está na academia, o outro está no estado. Embora os TP não sejam responsáveis pela gestão estatal, a implementação das políticas e a burocracia estatal, o seu lugar é o da reflexão, da discussão, da avaliação crítica, do acompanhamento de políticas, da análise de dados, da pesquisa.

É um negócio que mobiliza as pessoas aqui dentro e eu acho que isso é sério, tem alguma coisa a ver com formação, uma formação universitária que reforça uma cultura da isenção, da objetividade, e isto está na trajetória das pessoas que fizeram seus mestrados, seus doutorados e tiveram sua formação com intelectuais que vivem em um campo autônomo e que não aceitam influências de outros campos, como o da política, o do estado. Então, intelectuais no estado é um tema espinhoso, os intelectuais não gostam de se ver cooptados pelo estado (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015).

A tensão parece residir no equilíbrio ou na interconexão entre as duas esferas, ou melhor, entre processos distintos de produção de saber. Alguns elementos podem auxiliar no entendimento deste par enquanto um dilema ou uma contradição. O primeiro pode estar relacionado com algo já apontado aqui, a perda de centralidade do Instituto. Se as universidades fazem pesquisa (e uma pesquisa cada vez mais conectada e em diálogo com as dimensões políticas da sociedade), se os ministérios passam a produzir

reflexão sobre suas próprias políticas e se há uma avaliação, por parte dos ipeanos, de um esvaziamento nas demandas, a que se destinaria o Ipea? O outro residiria na disputa pela definição do que é pesquisa e do que é assessoria por parte dos ipeanos, o que parece redundar em compreensões distintas do que é o Instituto e para o que ele se destina.

A gente não faz ciência, os trabalhos aqui são *policy oriented*. O que não quer dizer que as pessoas aqui não façam textos acadêmicos, mas no dia a dia o que fazemos tem orientação política, até porque você tem um cronograma, um organograma (Entrevista TP, 27 de março de 2015).

E aí a gente fica nisso, tem que fazer pesquisa e assessoria, mas qual pesquisa e qual assessoria? E nem estou falando da agenda, é em que tempo, em que lugar, com qual objetivo... (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015).

Na percepção de alguns, o par assessoria e pesquisa se apresenta como um falso dualismo. Para estes, trata-se de um diferencial, de um privilégio. Afinal, por serem técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea têm acesso a bancos de dados governamentais que não são de consulta pública. Ainda para outros, possuem "uma identidade dupla ou dúbia bastante funcional para como o Ipea é e para a sua própria permanência como órgão na burocracia brasileira" (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015). Em muitos casos, o que inicialmente aparece como oposição assume características de complementaridade, pois se trata de um lugar difícil, porém privilegiado, um lugar de fronteira entre, pelo menos, a produção de conhecimento legítimo, o fazer da administração pública e a definição de política de governo.

Acho uma falsa polêmica, acho besteira. Você só consegue fazer uma boa assessoria para o estado se você tem uma pesquisa de qualidade, não é este o nosso problema. O problema é a falta de processos. As pessoas acabam desenvolvendo suas agendas individuais de pesquisa que acabam sendo agendas mais acadêmicas e aí, quando chega uma demanda concreta, a gente tem dificuldade de mobilizar recursos internos para fazer aquilo que está sendo requisitado que, em geral, é [...] muito mais voltado para a avaliação, para resultados. Então, talvez seja isso que esteja por trás da tensão entre assessoria e pesquisa (Entrevista TP, 03 de julho de 2015).

No que se refere à constelação de servidores que contribuem para o funcionamento cotidiano da casa, além dos TP que foram objeto desta pesquisa, temos uma grande diversidade de cargos que se dividem entre servidores de nível médio e nível superior, além de um outro universo de terceirizados,

estagiários e bolsistas. Este conjunto complexo de servidores que compõem a instituição por vezes se apresenta sob a grande oposição denominada área fim vs área meio. Mais um par que surgiu durante a pesquisa como expressão de uma disjunção que assumiu a forma de acusações de desrespeito e desconsideração, ou seja, não se esgotou no aspecto intelectual, envolvendo sobretudo uma dimensão moral e emocional. Para entender minimamente esta esfera do cotidiano da instituição, é preciso estar atento às subdivisões que emergem no cenário.

A primeira delas tem relação com o processo de entrada da carreira de técnico de planejamento e pesquisa no ciclo de gestão, processo que teria ocasionado uma separação dos servidores efetivados, sendo os TP incorporados na nova carreira, mas os TD (técnicos de desenvolvimento e administração) e os demais não. Por ser um tema delicado, foi difícil adentrarmos nos meandros desse processo que, para aqueles definidos como da área meio, teria gerado ressentimentos. Essa tensão parece compor um repertório de questões que não são muito elaboradas institucionalmente pelos TP, seja por não reconhecimento de sua relevância, seja por constrangimentos oriundos da constatação do processo de exclusão vivenciado na sua incorporação, a dos TP, das carreiras de estado.

Na atividade fim você tem os TP. Ainda nos cargos de nível superior, tem os TD e outros, analistas de sistemas etc. (que trabalham na área meio). E você tem os cargos de nível médio. Qual é a dificuldade? Na última lei que definiu a carreira do Ipea, o cargo de TP entrou na carreira [de estado] e os demais cargos não entraram, e você passa a ter dois níveis de valorização das pessoas da casa. Você já tem outras desigualdades: concursado, terceirizado e bolsista na comunidade Ipea (Entrevista TP, 17 de abril de 2015).

Conforme expresso no trecho acima, essa diversidade de cargos e funções distribuídos de forma hierárquica pode ser fonte de conflitos e ressentimentos por parte daqueles que estariam posicionados em esferas inferiores da escala institucional, o grande grupo da chamada área meio. Entretanto, o cenário pode se tornar ainda mais complexo quando observamos uma nova oposição, agora dentro da área fim: economistas vs cientistas sociais/humanidades/bio ou ciências da vida.

Tal diversidade é, independente da formação acadêmica ou disciplinar do interlocutor, interpretada de diferentes formas entre os ipeanos. Para alguns, é uma novidade que contribuiria para o processo de fragilização da instituição que aqui analisamos. A pluralidade de formações parece ser percebida por estes como mais uma fonte de dissenso, de visões diferenciadas que não se adequam à missão do Instituto e à sua *expertise*: a economia.¹⁵

Seria esse o campo de contribuição privilegiada que o Ipea tem a oferecer em seu processo de pensar o Brasil – uma posição que foi publicamente expressa no evento midiático acima analisado sobre a Pesquisa de Percepção sobre a Violência contra a Mulher, divulgada em abril de 2014 pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais.

Esta leitura, por vezes, é conectada à polêmica passagem de Marcio Pochmann¹⁶ pelo Instituto. Uma das suas marcas, impressas de forma duradoura, foi o concurso de 2008 (o último realizado até a presente data). Tal concurso abriu vagas para Analista de Sistemas, Técnico de Desenvolvimento e Administração e Técnico de Planejamento e Pesquisa. No caso destes últimos, havia uma subdivisão em sete áreas de especialização: economia e relações internacionais; estado, instituições e democracia; estruturas tecnológica, produtiva e regional; infraestruturas e logística de base; macroeconomia e tópicos de desenvolvimento econômico; proteção social, direitos e oportunidades; sustentabilidade ambiental. O pré-requisito para todas as áreas, conforme edital, era “diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em qualquer área de formação”, o que abriu a possibilidade de aprovação e efetivação no cargo TP de uma diversidade de profissionais (sociólogos, cientistas políticos, economistas, biólogos, profissionais da área da saúde etc.) que, a depender da área de especialização escolhida, foram alocados em uma ou outra diretoria.¹⁷

Para outros, a diversidade de formações e de perfis profissionais se apresenta não só como algo positivo, mas como uma marca da instituição desde a sua origem, período em que o corpo técnico do Ipea era composto por engenheiros, físicos, advogados, profissionais da educação, da saúde e do meio ambiente. Para aqueles que afirmam conhecer a história do Ipea, e são reconhecidos como tal, a diversidade de profissionais que compõem o corpo técnico da “casa” no presente não é uma novidade e muito menos é, por si só, fonte de dissenso. O que aparece como novidade, na perspectiva de alguns TP, é que anteriormente haveria uma essência no Instituto, no sentido de algo que une e que direciona, definindo um foco para o trabalho: o viés economicista. Justamente esta perspectiva parece estar em disputa: se para alguns se recobre de positividade ao definir a especificidade da instituição, para outros tratar-se-ia de algo em declínio e que tende a ser superado por processos que não se esgotam nos limites do Ipea.

Aqui tem uma diversidade muito grande e é uma diversidade em que a gente consegue conviver bem. Às vezes você olha para uns institutos de pesquisa e você tem pesquisas muito em uma linha só [...]. Aqui a gente sempre teve espaço para muitas correntes e tem um respeito muito grande por essas correntes,

então acho que o Ipea tem um espaço para todo mundo, mas tem um selo de qualidade. Você pode fazer o trabalho que você quiser, mas tem que ter um selo de qualidade no que você faz, e eu acho isso muito legal, acho que enriquece o debate (Entrevista TP, 26 de março de 2015).

Em muitas das questões de hoje a gente vê diversidade ou a pluralidade, mas a gente vê também algo comum que dá unidade, e eu acho que isso está no fazer do Ipea, que é o viés economicista, que dá especificidade do trabalho no Ipea, que pode ser plural e diverso. Isso já foi mais forte, por causa de um momento histórico e tal, anos 70, em que existia uma missão, um plano atribuído ao Ipea. E no período de consolidação do campo da economia do Brasil e da economia como o saber de comando do estado. Se a economia não era a disciplina-mãe no início do Ipea, sempre existiu um viés economicista, e à medida que a economia vai se fortalecendo e se torna a disciplina forte, isso acontece aqui dentro também (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015).

Um momento particularmente significativo para a pesquisa se inaugurou com a saída de Marcelo Neri¹⁸ da Secretaria de Assuntos Estratégicos e o retorno de Mangabeira Unger, que nomeou Jessé de Souza,¹⁹ sociólogo, para a Presidência do Instituto. Algumas tensões foram acionadas nesse processo de forma mais nuançada, não remetendo necessariamente a fricções irreconciliáveis; muitas vezes aconteceram para acomodar ou demarcar interesses e fronteiras de diversos tipos. No caso da posse e das mudanças da gestão de Jessé de Souza, dois mecanismos desse tipo foram rapidamente postos em ação. O primeiro diz respeito à identidade de sociólogo do novo presidente. Ela foi lida em função da crescente "diversidade" que a instituição vem assumindo nos últimos anos,²⁰ seja, mais uma vez, como certo desvirtuamento das suas funções originais, ou como expressão de que a instituição teria se tornado mais rica e multifacetada. O segundo diz respeito à tensão "pesquisas acadêmicas" *versus* "pesquisas como função de estado". O discurso de Mangabeira Unger, quando da posse de Jessé de Souza em 07 de abril de 2015, parece ter feito uma inflexão na direção das "pesquisas como função de estado", com uma orientação considerada por alguns fortemente desenvolvimentista e impositiva. O discurso do presidente que tomava posse seguiu na mesma linha quando, ao perguntar-se retoricamente sobre qual seria a função de uma instituição como o Ipea, sua resposta foi taxativa: assessorar o estado. O tom dos discursos e seu conteúdo suscitaram reações de esperança (pela energia propositiva contida em ambos), mas também de receio. Um dos técnicos comentou ironicamente logo após a posse: "Fiquei com vontade de bater continência".²¹

Esta fase institucional do Ipea, marcada pela entrada de Jessé de Sousa na Presidência, já de início parecia indicar a força que certos distanciamentos internos têm na sua reprodução institucional e quais suas margens em cada contexto. Margens num duplo sentido: fronteiras interiores e conexões externas. Em relação às fronteiras interiores, e que buscamos mapear até o momento, trata-se de refletir sobre até onde os técnicos podem estender o entendimento de diversidade e dissenso sem deixarem de ser considerados ipeano – ou seja, de encarnar a própria instituição – e quem tem poder em que circunstâncias para definir tais fronteiras. Já no que concerne às conexões externas, estas são, justamente, o objetivo do próximo item.

Conexões externas: inserindo as tensões num enquadramento ampliado

Se a seção anterior buscou tornar mais complexa a compreensão que os ipeanos têm das tensões mapeadas inicialmente, a intenção agora é referenciar num horizonte englobante aquelas que se mostraram mais centrais nessa etapa da pesquisa. Quando se procurou explorar os múltiplos significados compreendidos nos termos que compunham as diferentes perspectivas em jogo, as reflexões se adensaram em torno da polêmica sobre se fazer assessoria e/ou pesquisa e sobre o lugar de agendas individualistas e/ou institucionais na vida cotidiana do Ipea – ficando as demais aí reenquadradas. Tal estratégia, ao mesmo tempo metodológica e analítica, de seguir o sistema de relevâncias construído nas conversas e nas entrevistas com os diferentes técnicos de planejamento e pesquisa tem como desafio apreender os pontos de vista em disputa dentro da instituição e ver como se projetam no espaço social, cuja composição – esta é a hipótese a explorar – guarda fortes afinidades com suas disputas internas. Procura-se, assim, levar às últimas consequências as pretensões de verdade expressas pelos sujeitos de pesquisa sem cair, contudo, no equívoco de considerá-las como se existissem num vazio sociológico. Desta forma, mantêm-se as perspectivas individuais, mas abandona-se, pelo menos provisoriamente, a chave interpretativa que poderia ser denominada “motivações individuais” no sentido fenomenológico do termo, ou seja, motivos a fim de (projetados para o futuro) e motivos porque (orientados para o passado) (Schutz 1967).

Trata-se, portanto, de uma abordagem que se aproxima daquela proposta por Shore e Wright (1997) de estudar as instituições e/ou as políticas públicas “através de”: um tipo de abordagem que não pretende construir planos ou dimensões para depois traçar as conexões entre eles, mas sim construir um

problema e segui-lo transversalmente em tempos, espaços, registros, linguagens, tipos de experiência. A dificuldade de conectar a existência de individualidades e a realidade institucional, ou seja, o desafio de como traduzir as perspectivas dos sujeitos individuais em valores e práticas que os transcendem e constituem o sujeito coletivo (a instituição ou organização), não chega a se estabelecer, a nosso ver, por um duplo movimento metodológico que realizamos. Procuramos trabalhar conversas, entrevistas e observações em campo sempre de forma articulada com a vida institucional encarnada em textos, portarias, organogramas, estatutos, relatórios e planos de atividade. Nosso intuito era rastrear como as tensões e as pretensões apresentadas oralmente se materializavam nos artefatos que distinguem as organizações modernas: os documentos. Afinal, é uma propriedade dos textos institucionais fixar sentidos que tornam invisíveis as pessoas e o contexto que lhes deram origem e, por tais características, exigem dos que vão manuseá-los competências que vão além do mundo imediatamente vivido, ou seja, das relações em contexto (Smith 2005). Nosso trabalho foi buscar constituir uma configuração teórico-metodológica na qual pudéssemos ir e vir entre os diferentes registros a fim de melhor apreender o campo de significados e de relações em que tanto percepções individuais quanto dinâmicas institucionais se inserem e se constituem mutuamente. Claro que nesse momento trata-se de construir um mapa dessas relações e sentidos, sem qualquer pretensão de dar conta dos seus meandros.

Como fio etnográfico condutor do desdobramento reflexivo aqui proposto elegemos a definição do Ipea como um tipo de *think tank* expressa por diferentes TP ao longo da pesquisa sem muita problematização, apenas qualificando que a existência desse tipo de instituição na estrutura estatal era algo singular. Nas palavras de um dos diretores, o Ipea teria se reinventado ao longo de sua história como um *think tank*.

Ele [o Ipea] passa de um organismo de planejamento para ser um *think tank* de governo, hoje ele é o *think tank* do governo. O custo de acabar com o Ipea hoje não é um custo menor, talvez fosse nos anos 90, hoje não. Nós somos demandados por agências de governo, são vários os trabalhos que se fazem aqui que são importantes, não como planejamento, mas como uma *expertise* acumulada e com um tipo muito particular de trabalho [...] eu tinha dificuldade de transmitir o que é o Ipea, porque somos uma agência de governo vinculada à Presidência, financiada pelo orçamento público, com trabalho acadêmico e com liberdade de expressão, e bem remunerado, é ótimo e muito particular. É muito parecido com a Cepal. Ela também é um *think tank* regional, claro que com outras normas, mas tem muita informação. Querendo produzir, a gente tem condições muito vantajosas de trabalho (Entrevista com TP, 27 de março de 2015).

Nossa escolha se deveu também ao fato de o Ipea ter sido apresentado como um *think tank* pelo seu fundador na reelaboração que fez em 2004 da história de sua criação – bem como por outros que ali deram seus depoimentos.²² Nas palavras de Reis Velloso quando da celebração dos 40 anos da instituição, ao ser indagado sobre onde o Ipea havia sido instalado:

Num prédio na rua Visconde de Inhaúma, no centro do Rio. Nos primeiros dias, só havia uma secretária e eu, ocupando um andar inteiro; quando queria falar com ela, eu fazia sinal, e ela vinha me atender. Mas logo em seguida, o [Roberto] Campos começou a nos atribuir tarefas, por isso comecei a contratar gente. Considero importante registrar que o Ipea nasceu sob o signo do pluralismo: o primeiro economista contratado foi Og Leme – que havia feito pós-graduação na Universidade de Chicago, antípoda de Yale –, que depois se tornou um dos líderes do Instituto Liberal. Mas nos dávamos bem, tentando tocar aquele “animal” novo, uma espécie de *think tank* dentro do governo (D’Araújo et al., 2005:22).

A apresentação do Ipea como “uma espécie de *think tank* dentro do governo” e a referência à sua pluralidade primeva, em resposta à singela questão “Onde se instalou o Ipea?”, se revelaram significativas e nos incentivaram a seguir essa categorização como uma metáfora (Marcus 1995) usada pelos ipeanos para compreender a dificuldade de localizar o seu trabalho e o próprio Ipea como um organismo de Estado usual. Pensar-se como um tipo de *think tank* expressa – esta é a nossa aposta – a tentativa dos técnicos de planejamento e pesquisa de recortar, por analogia, o lugar *in between* no qual se percebem na medida em que não se sentem plenamente enquadrados no campo político.

Prosseguindo nas pegadas de nossos interlocutores, a leitura sobre a formação do campo econômico no Brasil nos mostrou que a classificação do Ipea como um *think tank* não se limitava a uma categoria dos ipeanos, mas encontrava expressão entre cientistas sociais e economistas (Loureiro 1997, 2010).²³ Assim, a literatura *sobre think tank* se mostrou inspiradora para a pesquisa, desconsiderando-se os trabalhos de viés normativo e com propensão às definições classificatórias, ou seja, os que se propunham a estabelecer o que deve ser um *think tank* e que instituições podem assim ser consideradas.²⁴ Afinal, não é o objetivo das etnografias de instituições dizer se estas são ou não, devem ser ou não de um tipo ou de outro. Contudo, a discussão sobre a presença dos *think tanks* na paisagem política atual e as possibilidades ou não de precisar critérios definidores da sua especificidade permitiram delinear um enquadramento profícuo para a etnografia institucional do Ipea. Vejamos.

A mais sucinta definição de *think tank*, proposta por estudiosos do campo, apresenta-o como um tipo de organização da sociedade civil especializada em produzir e disseminar conhecimento relacionado às políticas públicas (Shaw et al. 2013:447). Se a compararmos com outra elaborada por um analista que é parte do próprio campo, considerada uma das mais populares definições, encontraremos um número maior de critérios: além de ser não governamental, não pode visar lucro, deve ter autonomia organizacional em relação ao governo e aos partidos políticos, empresas e grupos de interesse. Nascida em contextos anglo-saxões, tal classificação reconhecidamente apresenta elementos que parecem não fazer muito sentido para outros contextos nacionais ou, ainda, são considerados como um ideal que pretende tornar invisíveis relações centrais à existência dos *think tanks*, mas ameaçadoras de seu prestígio (por exemplo, as relações com o mercado) (Stone 2007; Campbell & Pederson 2008).

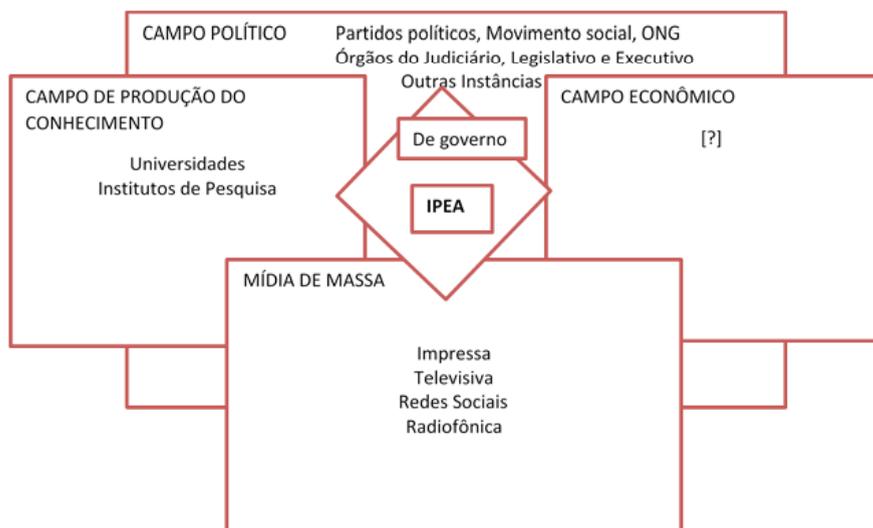
Desta perspectiva, alguns autores apontam para a necessidade de rever tais critérios, outros apostam na perspectiva comparativa e nos papéis e objetivos atribuídos aos diferentes *think tanks* para dar conta de sua diversidade (Denham & Garnett 2005), e outros mais radicais apostam na sua fluidez. Os primeiros, contudo, em geral não abrem mão da condição de exterioridade à organização estatal na revisão de critérios definidores dos *think tanks* (Pautz 2011; Rich 2004). Afinal, um dos mitos legitimadores dos *think tanks* seria de que seu trabalho constrói "pontes" entre conhecimento e poder, ciência e estado (Stone 2007), ou seja, há que existir descontinuidade entre esses dois mundos. É o que o lema do *Think Tanks & Civil Societies Program* da Universidade da Pensilvânia diretamente afirma já nas primeiras páginas de seu guia anual dos *think tanks* mais influentes no mundo: "Helping to bridge the gap between knowledge and policy".²⁵

Embora desde seu segundo relatório o Ipea estivesse incluído entre os *think tanks* mais influentes da América Latina e Caribe, foi apenas em 2014 que, sob a alegação de melhor lidar com a diversidade objetiva dos *think tanks*, o referido programa produziu uma tipologia considerando o grau de autonomia e o tipo de afiliação dos *think tanks*. Dessa maneira, criou subtipos que incluíam instituições que são parte da estrutura formal de governo e, em 2017, o Ipea apareceu como o 10º *think tank* mais influente da América do Sul e Central. Por fim, há autores que optam por abandonar a sanha classificatória (e sua correlata tendência à avaliação instrumental e normativa) e abordá-lo por outras vias: a dos espaços sociais, da relação entre regimes de conhecimento e estrutura de estados, das práticas, dos discursos e estudos de caso (Arnoldi 2007; Stone 2007; Campbell & Pederson 2008; Shaw et al. 2013). Se a pertença formal às estruturas estatais foi rela-

tivizada em favor de graus de autonomia ou de distanciamento, a vocação *policy oriented* das investigações realizadas pelos *think tank*, como se pode ver, permanece consensual.

O que nos interessa nesse debate é que tal mapeamento, conectando percepções dos nossos interlocutores e de estudiosos (e parte) do campo, nos permitiu construir uma abordagem relacional do Ipea *como se fosse* uma instituição em meio a outras. Afinal, os *think tanks*, como uma metáfora classificatória do Ipea, se definem e são definidos prioritariamente pelo que não são ou, melhor dito, pelas *distâncias* a serem mantidas em relação a outras instituições e organizações. Assim, as posições elaboradas pelos técnicos de planejamento de pesquisa, até então inseridas em uma configuração de valores vividos como distintivos da vida institucional do Ipea, ganharam novo significado. Logramos, desta forma, por meio dos sentidos atribuídos à categoria *think tank* que optamos seguir, aprofundar a compreensão de sua inserção *in between* anunciada anteriormente. Tendo isto em mente, propomos o seguinte diagrama posicional para o Ipea:

Figura 2: IPEA no espaço social



(Adaptado de Shaw et al. 2013)

A primeira observação a fazer é que as interfaces que, segundo a literatura, tensionam os *think tanks* são, com exceção do campo econômico, as mesmas mencionadas pelos ipeanos ao longo das conversas e entrevistas. Em relação às universidades e seus procedimentos de produção acadêmica, destacaram-se, como crítica ou elogio, as discussões sobre liberdade e

agendas individuais; necessidade de parâmetros de avaliação da produção; sistema de revisão por pares; temporalidade da produção. Já sobre o tipo de relação a ser estabelecida com a imprensa, as questões foram: quem deve falar pela instituição; quais devem ser os procedimentos para tornar público os resultados das pesquisas; o que deve ser prioridade para divulgar; as responsabilidades (individuais e institucionais) envolvidas nessa relação. No que concerne às instâncias de tomada de decisão do governo, talvez a mais central, ganharam relevo: a defesa da liberdade de crítica e acusações de aparelhamento institucional; diferentes tipos de concepção de assessoria, planejamento e/ou produção de cenários prospectivos; avaliação e desenho de políticas públicas; influência e construção de agendas políticas.

Embora não tenhamos condições de avançar muito quanto ao silêncio em torno da interface com a economia, podem ser levantadas algumas possibilidades a serem investigadas. Tal lacuna poderia se dar pela especificidade do Ipea, ou seja, um instituto de pesquisa econômica aplicada do governo, mas que não se encontra vinculado diretamente aos tomadores de decisão e responsáveis pela alocação de recursos. Se em tempos passados, no regime militar, o Ipea foi criado como parte de um desses núcleos decisórios, o Ministério do Planejamento, atualmente, mesmo tendo retornado a esse lugar após integrar a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea, como instituto, permanece à margem do processo de tomada de decisão. As agências macroeconômicas que deteriam as decisões com maior autonomia do resto do sistema político, em especial do Legislativo, parecem ter se deslocado para o Ministério da Fazenda e outros órgãos ligados à gestão financeira (Loureiro 2010). Tendo isso em mente, a interpretação de alguns ipeanos de que a instituição não teria uma "missão" clara por omissão do "governo" expressaria a visão posicionada daqueles que buscam recolocar a instituição em melhores condições na hierarquia de poder vigente no campo político. O fato, reconhecido por todos, de que os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea estão sempre ocupando posições decisórias de governo é interpretado por esses ipeanos como um destaque individual de resultado incerto para a instituição e, por outros, como um tipo de inserção que poderia debilitar estratégias de fortalecimento institucional.

Retornando às tensões entre campos que o Ipea parece compartilhar com o tipo de instituição denominada *think tank*, observamos que a depender do contexto, interno ou externo, o Ipea, por meio de seus técnicos, diretores e presidentes, em consonância relativa, conflito ou dispersivamente, parece se deslocar em direção a um campo ou outro – ora realizando um trabalho mais próximo do ideal acadêmico, ora no atendimento à agenda política, ou buscando pautar certos meios de comunicação mais ou menos especia-

lizados em um ir e vir não excludente. O importante é compreender que, ao se posicionarem *in between*, a gramática acionada individualmente pelos ipeanos é análoga à dos analistas que atuam nos *think tanks*.

Antes de prosseguirmos, entretanto, é importante frisar que o reposicionamento do Ipea como se fosse um *think tank* é parte do processo de redemocratização e da releitura que seus sujeitos dele fizeram para se localizarem em novos termos. E, como argumentaremos, dificilmente pode ser atribuída ao Ipea, de forma retrospectiva, durante o regime militar como alguns autores propõem (Loureiro 2010). Naquela época, o Instituto compunha o núcleo do sistema de planejamento que estava em formação no país, a diversidade de sua produção intelectual era contida pelo controle do que foi ou não tornado público, e a categoria *think tank* não era usada para falarem de si.

A analogia posicional entre campos feita por eles é, portanto, historicamente afim à sua perda de centralidade no governo e à redefinição de seu público-alvo. Se antes o Ipea produzia para assessorar um ministério ou o Poder Executivo, a partir do final dos anos 1990 e sobretudo dos anos 2000 passou a se definir como uma "instituição de Estado" na intenção de, como disse um de nossos interlocutores, afirmar que "não podemos estar a reboque de governo". Assim é que na versão atual da missão institucional do Ipea a categoria "Governo", embora ainda conste do estatuto vigente, foi substituída nos seguintes termos: "Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e *disseminação de conhecimentos* e da assessoria ao *Estado* nas suas decisões estratégicas" (grifos nossos). Ao longo desse processo, como destacamos nessa transcrição, além do Estado, outro público-alvo foi sendo constituído: a "Sociedade". Inicialmente por meio do aumento e da diversificação de publicações disponíveis ao público em geral, cada vez mais em formato digital, mas explicitamente em seu estatuto de 1999 (Decreto Nº 3.260) e nos planejamentos estratégicos da instituição. Desde então, seus estatutos articularam dentre suas finalidades "disseminar conhecimentos" e "oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e a solução dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro" (Decreto Nº 7.142, 2010).

A autoclassificação do Ipea como *think tank* permitiu reinserir a autonomia crítica do Ipea em face dos governos num horizonte democrático. Nesse processo, a triangulação de sua responsabilidade para com a "sociedade" (e não mais exclusivamente com o governo e nem sequer com o "estado") parece ser a condição para exercer a crítica às políticas de governo sem se autodelegarem o poder tecnocrático que marcou a origem do Ipea, nem tampouco tomarem para si o papel de decisão próprio aos

governos eleitos para tal. Mais do que isso: seria um caminho para produzir conhecimento e buscar influir em certo ordenamento social, driblando os dilemas de construção de *expertise* e de delegação para ação que marcam as relações entre conhecimento e política.²⁶ Ao não especificarem a "sociedade" à qual se referem, permitem-se transitar, por exemplo, entre mídias, universidades, associações acadêmicas e, em menor proporção, movimentos sociais como audiências legítimas e legitimadoras do conhecimento por eles produzido. E, por esse movimento, construir uma pluralidade de estilos de interação (apresentação de trabalhos em congresso, entrevistas para a imprensa, promoção de oficinas, além de participação em instâncias de governo) e também de estilos de produção de conhecimento (econometria, diversas análises de banco de dados, percepção de políticas públicas, pesquisas de campo).

Num jogo de aproximações e distanciamentos contextuais de cada um dos campos acima assinalados, o Ipea se recolocaria como uma "boundary organization" (St Clair 2006) de maior complexidade porque não se situa, como na sua origem, apenas ou principalmente na fronteira entre conhecimento especializado e atos de governo. Nessa configuração, as possibilidades de transformar resultados de pesquisa em "fatos" também se tornam mais complexas: qual audiência em que contexto tem o poder de legitimar (ou deslegitimar) um resultado de pesquisa e com que efeitos? A natureza social e política da construção dos diferentes estilos textuais do Ipea revela-se assim mais do que uma questão de como comunicar uma ideia: exige capacidade de antecipar efeitos e apropriações a depender do público-alvo e das mediações e dos mediadores em tela.

O fato de formalmente os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea serem funcionários de carreira de estado do Poder Executivo federal, mas se definirem como parte e aparte, de dentro e de fora do estado, nos levou a pensar que essa gramática de interações e estilos de produção de pesquisa que se produz entre campos problematiza, em outro registro, reflexões sobre as fronteiras do estado. Desta perspectiva, tal deslocamento (físico e simbólico) atualizaria o processo permanente de definição e redefinição das linhas de força internas aos processos estatais. Um processo cuja construção por meio de especialidades (funções, pessoas e objetos) postas à parte em instituições geraria um efeito de separação amplificado (estado-sociedade; estado-mercado; política de estado-política partidária etc.) responsável pela própria ideia de unicidade e exterioridade do "Estado".

Assim, a crise de identidade do Ipea, apontada por vários, quando considerada a partir da perspectiva desdobrada no diagrama posicional acima delineado, possibilitaria ver que se a arte de governar abarca um campo bem

mais amplo do que as instâncias estatais de gestão (Foucault 2008), a própria construção da ideia e da prática da "expertise" de pesquisa como função de Estado está implicada neste transitar de "dentro" para "fora" do governo e vice-versa. E, principalmente, permite ver que o cultivo de instituições estatais fronteiriças pode ser tão importante para a ideia de exterioridade do "Estado" quanto o referido processo de separação. Como expresso por Mitchell: "It is interesting to think about expertise both as something that develops within the state, but also as something that happens as a creation of objects that precisely represent what is not the state, or the sphere of government" (Mitchell apud Shouthen 2013:7).

Dando continuidade às reflexões sobre a pesquisa como parte do processo estatal, a segunda questão a ser explorada é procurar entender quais os sentidos de pesquisa aplicada nas interações entre os ipeanos e no seu olhar para outras instituições. De início cabe destacar o engajamento e a disponibilidade dos 85 técnicos em planejamento e pesquisa na dedicação de horas de seu dia a fim de refletirem sobre o Ipea no âmbito desta pesquisa.²⁷ A preocupação com os rumos institucionais, com as melhorias necessárias ao aprimoramento de seu funcionamento, o apreço por narrar as trajetórias individuais antes e já dentro do Ipea, o esforço de articulação discursiva com os pesquisadores desta etnografia e a afirmação da relevância da pesquisa aplicada como marco da instituição indicam o grau em que esta é incorporada por aqueles que são responsáveis por realizar o seu trabalho cotidiano: os autodenominados ipeanos. Mais do que isso, parece também expressar um alto grau de reflexividade burocrática, ou seja, de capacidade de pensar o seu lugar na instituição e de pensá-la em relação a outras instituições.

Se a pesquisa aplicada é inquestionável no Ipea, o espectro que qualifica os sentidos de pesquisa aplicada é que por vezes parece ser percebido como problemático por alguns. E aqui retornamos às oposições centrais na pesquisa: assessoria/pesquisa e individualistas/institucionais.²⁸ Se a primeira dupla sofreu um processo de redefinição na direção de uma relação de complementaridade – não seria possível fazer assessoria de qualidade sem pesquisa também de qualidade – as reflexões em torno da existência de agendas individuais em detrimento dos projetos institucionais foram reenquadradas com ênfase, como já dito na primeira parte deste artigo, na chave interpretativa da organização institucional.

No que concerne às conexões entre pesquisa e instâncias de governo, ou seja, como os ipeanos veem seu trabalho na articulação com certos setores do campo político, temos diferentes elaborações sobre a constatação de que "o aplicado hoje é mais solto":

O que caracteriza uma instituição de pesquisa? Porque obviamente quando o governo demanda alguma coisa para você, você perde toda a dimensão do planejamento, porque você vai ter que fazer de hoje para amanhã, mais ou menos [...] Quando [Paes de Barros] inaugura uma linha de trabalho sobre a pobreza e aglutina em alguns momentos mais de cem pessoas, ele está trabalhando numa perspectiva que não é esperar a demanda do governo, mas ofertar ao governo uma realidade nova, uma visão nova sobre determinado problema brasileiro (Entrevista TP, 18 de maio de 2015).

Quem não estuda e não pesquisa não faz uma boa assessoria. E quem não tem um olhar mais voltado para as necessidades políticas mais prementes também não consegue fazer assessoria. Agora tem uma coisa muito frustrante também: a [baixa] capacidade que a gente tem de influir nas políticas públicas, na orientação, na formação e na avaliação... (Entrevista TP, 12 de dezembro de 2014).

Tem uma gradação grande... tem os que mesmo dialogando com a literatura acham que podem contribuir. Tem aqueles que desenham uma política, citando autores e a literatura consagrada, tem os mais diretos que têm uma rede, atuam sob demanda sim, estão em interação permanente com o ministério A, B ou C (Entrevista TP, 12 de março de 2015).

Assim, podemos esboçar um arco de possibilidades de realização de *pesquisa aplicada* nas interfaces com as instâncias propositoras e executoras de políticas de governo que iria desde pesquisas de mais longa duração com o objetivo de recortar um problema a fim de consolidar uma agenda política baseada em "argumentos poderosos", iluminar processos de tomada de decisão, estar conectado com necessidades políticas imediatas, influenciar e avaliar políticas públicas até atender a demandas diretas de outros órgão estatais. Se todas essas possibilidades de pesquisa orientada para políticas públicas foram consideradas relevantes, ninguém discordou disto quando as pontuamos, a diversidade positiva parece tornar-se dissonância ameaçadora à própria existência institucional – seja por se confundir com o trabalho feito nas universidades, ou por ver seu espaço ocupado por outras instâncias de governo – quando os ipeanos ponderam sobre as dificuldades de construção de um equilíbrio entre todas essas possibilidades que preserve e garanta a especificidade do Ipea.²⁹

Podemos observar, portanto, que a postulada (direta ou por analogia) singularidade do Ipea, tida como condição necessária à sua existência, consiste em um campo de significado no qual nossos interlocutores constroem e disputam práticas discursivas e materiais e, assim, criam padrões que ao mesmo tempo os constituem, autorizam e constroem. Os sentidos atribuídos à "pesquisa aplicada", que integra sua missão institucional, são

pilares desse campo: sobre o quê, como, quando, de que forma, com que autonomia e para quem produzir pesquisa? É sobre isto que estão tematizando quando falam de maior ou menor institucionalidade nas pesquisas realizadas, maior ou menor integração das dinâmicas de trabalho, maior ou menor academicismo dos estudos.

Destacamos mais uma vez a dimensão temporal das polarizações, o que reforça, mais uma vez, o lugar entremeado da instituição, a dimensão contextual das tensões mapeadas, mas também das interfaces que as geram.

Considerações Finais

Nesse movimento reflexivo construído num ir e vir entre estruturação interna e posicionamento externo do Ipea vis-à-vis instituições inseridas em outros campos sociais, gostaríamos, por fim, de avançar na compreensão do poder específico que o Ipea pretende exercer pela posição que ocupa. Trata-se, portanto, de retomar a questão que deu origem à pesquisa: a da existência ou não de um *ethos* institucional.

Tal como argumentamos a partir dos dados aqui analisados, estamos longe de um *ethos* unívoco e consensual e, agora, é preciso que nos detenhamos um pouco nessa noção, que era nossa e deles. Sem dúvida, a indagação inicial sobre a existência de uma identidade ipeana ou de um destino institucional parecia ter como base o horizonte das instituições portadoras de unidade moral mais definida, não apenas porque os estudos de cultura institucional assim constroem seus modelos e argumentos, mas também porque a forma como o conceito de cultura foi apropriado em determinado momento pela antropologia e mais perenemente pelas demais disciplinas interessadas na vida social também enfatizou a coesão: primeiro, de uma "totalidade cultural" e, mais recentemente, de uma "teia de significados". Talvez um dos textos que melhor abordem essa trajetória seja a introdução de Susan Wright em *Anthropolgy of Organizations* (1997). Sem pretender retomar a riqueza de sua releitura da atuação dos antropólogos anglo-saxões em pesquisas de organizações, queremos enfatizar o destaque dado por ela às relações de poder no conceito de cultura (em Geertz) porque avaliamos que é muito apropriado e afim à forma que entendemos o conceito de *ethos* em nossa pesquisa. Vejamos.

Como argumentamos ao longo de nossas reflexões, a pesquisa aplicada é o limite da diversidade dentro do Ipea, ou seja, a condição da *diversidade enquanto virtude*, como disse o então presidente do Ipea Marcelo Neri na apresentação do último planejamento estratégico. Sem isso, a diversidade,

apontada como o valor mais importante nessa mesma oportunidade, se transformaria em perigo e risco institucional. Mas os riscos institucionais percebidos por nossos interlocutores não se esgotam aí e foram desdobrados em questões metodológicas, de foco no conhecimento a ser produzido, nos procedimentos institucionais de "verificação" da produção e nas relações entre assessoria e pesquisa na construção da pesquisa aplicada. Este é um repertório de ideias compartilhado e que ao longo da história do Ipea vem sendo elaborado e reelaborado criativamente: pluralidade, liberdade de pensamento, qualidade da produção, não hierarquização das relações, formalização dos processos de produção – em um percurso que é marcado por ambiguidades que são essenciais, na medida em que são essas ambiguidades que permitem releituras de sentido.

Mas, como lembrou Wright (1997:4), trata-se de um processo político no qual símbolos e significados são disputados e qualquer estabilização em normas ou documentos outros é sempre sujeita à nova contestação. Assim, as tensões mapeadas eram contextuais e mutáveis segundo relações de poder que podiam ser alteradas pela mudança de presidente da República e/ou do Ipea, por um "erro" de divulgação de resultados de pesquisas, ou pela proposta de transformar parte do Instituto em "pesquisa por contrato". De forma que as rotinas de trabalho e sua interpretação a partir da chave de maior ou menor "institucionalização" ou "individualização" nos remetem às relações entre linguagem e poder, ideias e manejos interativos em que se busca fixar dada perspectiva em disputa. Sendo que a gramática social de construção de conhecimento aplicado ao estado, mas com autonomia, é a marca distintiva do Ipea e o que define os termos em que a disputa se dá e se resolve momentaneamente num permanente organizar-se e, assim, produzir-se enquanto instituição.

É a essa gramática e a esse processo que estamos nos referindo quando falamos de *ethos*. Foi o que orientou a já mencionada "reflexividade burocrática" no registro das elaborações discursivas em que nossos interlocutores se engajaram ao longo da pesquisa num permanente pensar sobre si e sobre a instituição via a elaboração de textos "científicos" em momentos percebidos como mais ou menos críticos (a extinção do Ipea-Rio, por exemplo) e também nas interações face a face (inclusive conosco).

A metáfora do Ipea *como se fosse* uma instituição do tipo *think tank* possibilitou desdobrar essa gramática em outros sentidos. Sem que tenha havido uma ruptura institucional, mas por movimentos ao longo do tempo em um ir e vir entre diferentes lugares na estrutura do Poder Executivo, o instituto se projetou simbolicamente de uma instituição "fora da rotina administrativa" para um instituto cuja produção não está

sujeita às mudanças de governo e, mais recentemente, como se estivesse nas fronteiras do próprio estado. Construindo-se como um tipo de *think tank*, os ipeanos expressaram um processo de atribuir novos sentidos aos interlocutores e audiências (alguns presentes desde o regime militar em que se originou) mais adequados e prestigiosos ao contexto democrático que se iniciou nos anos 1980. Puderam, indiretamente, também requalificar a própria *expertise* acumulada pela instituição como de interesse de governo, estado, sociedade e, simultaneamente, colocar-se num lugar de produtor de conhecimento que não pode prescindir da articulação da força das ideias (a partir de seu valor de verdade), nem tampouco de sua capacidade mobilizadora dos agentes políticos relevantes (*policy oriented*).

Ao seguirmos essa metáfora, arriscamos sugerir que ela permitiu por aproximação e contraste posicionar o Ipea como uma instituição cujo sentido, da perspectiva de seus técnicos de planejamento e pesquisa, existiria sempre *em devenir* numa ou noutra direção, em meio a disputas em que a maior ou menor proximidade com algumas das instituições que compõem suas redes de relações³⁰ resulta em dinâmicas de disciplinarização interna e de reinserção em configurações ampliadas. Uma junção que seu posicionamento como um *think tank* entre os campos sociais da produção de conhecimento e da política potencializou e, ainda, permitiu-lhes pensar que aí residiria seu prestígio e legitimidade em ambos os mundos (da produção científica e da produção política). Qualquer definição numa ou noutra direção ameaçaria sua respeitabilidade e, conseqüentemente, sua autoridade, conforme expresso pelos ipeanos nessa etnografia em sua diversidade de concepções e atuações em pesquisa e assessoria ao estado. Tal dinamismo talvez seja também o terreno fértil em que as elaborações sobre fragilidade institucional do Ipea florescem e que, por vezes, surgem nas falas dos que se queixam de o Instituto não ser demandado mais estritamente pelos demais órgãos estatais – ministérios, Presidência da República etc. A delicadeza reflexiva que parece se colocar para nós nesse momento é de que forma tal universo imaginativo, relacional e institucional nos permite avançar na compreensão da produção cotidiana do estado.

Correndo o risco de simplificação que as sínteses sempre apesentam, pensamos que o Ipea nos possibilitou ver a construção de um fragmento do estado em contextos institucionais de baixa hierarquia, nos quais a unidade se fabricava no idioma social do conflito e não na sua supressão. A diversidade das posições e das polarizações manejadas nesse idioma pareciam possibilitar também que os ipeanos transitassem em diferentes configurações de governo. Essa movimentação seria possível não somente pela multiplicidade de pensamento cultivada pela instituição, mas sobre-

tudo pelo sentido partilhado e amplificado da racionalidade das ciências econômicas para um espectro maior das ciências sociais. Assim, tenha sido pela contratação de técnicos de planejamento e pesquisa de um arco maior de formações profissionais, pelo enfraquecimento do “viés economicista” que lhes daria unidade, e/ou pelo processo de democratização das últimas décadas, os ipeanos teriam consolidado com autoridade técnica e científica uma metodologia de pensar o mundo na qual quantificações variadas, relações custo-benefício e avaliações de eficácia e eficiência universalizáveis puderam ser calculadas e traduzidas para quase todas as dimensões da vida social: cultura, percepções, participação social, fome etc. Uma competência que seria central para quase todas as ações estatais, se não todas, em tempos de *accountability* democrática (produtividade, controle e responsabilização).

Essa competência afigura-se como uma forma de circulação de poder que se produz nas relações entre pessoas, os chamados “personogramas” mencionados pelo então presidente do Ipea Sergei Soares. Mas principalmente esse poder se apresenta como fabricado no processo de reconhecimento de um tipo de produção de ciência aplicada no qual o Ipea foi pioneiro nos anos 1960, e que mais recentemente os ipeanos conseguiram atualizar como aqueles institucionalmente autorizados a “pensar o Brasil” e não mais apenas uma ou outra dimensão do país. Um poder que busca transbordar e se concentrar em instâncias estatais diversas, formar subjetividades de gestores, funcionários e, indiretamente, de “populações beneficiárias” das ações estatais e, assim, constitui um instituto de prestígio em meio às suas aparentes incoerências, inconsistências e tensões.

Retomando, para finalizar, o Ipea produz documentos cuja autoridade advém do poder do argumento e da demonstração científica, e não do poder formal de coerção que, por exemplo, qualifica as avaliações de ações de estado feitas pelo Tribunal de Contas da União. Nisso consiste a potência de fazer pesquisa em função do estado e fazê-la como uma ação autorizada exatamente por não ser lida como instrumental aos interesses políticos do momento. Assim, o prestígio e a qualidade dos documentos técnico-científicos gerados pelo Ipea contribuiriam para a atualização da transcendência da ideia de estado numa chave cuja universalidade parece ser de difícil questionamento: a fé na racionalidade do mundo da ciência.

Ainda, esta etnografia permitiria compreender, por meio das disputas internas em uma instituição, alguns desafios microssociais que as técnicas de poder disciplinar foucaultiano ou de dever de obediência burocrática weberiano enfrentam quando considerados em contextos institucionais particulares. Se as instituições não existem à parte e suas regras e seus valores são construídos em relações de poder disputadas pelos indivíduos

que, simultaneamente, as constituem, o Ipea permitiu iluminar o fato de que, por vezes, estas disputas constituem o próprio poder institucional. Mas também, como apontado anteriormente, seriam estas tensões que possibilitariam o trânsito entre campos projetado pelos ipeanos (especialistas em pesquisa para o estado), que logram assim atualizar inovações técnicas de governo dos processos sociais num jogo de distinções e aproximações em relação a outras instituições – como a metáfora de um *think tank* do estado expressou – contribuindo, pela construção da sociedade e do estado como audiências distintas de sua missão, para o efeito de fronteiras estatais, ou seja, para a construção do estado como um efeito estrutural:

[...] an effect of detailed processes of spatial organization, temporal arrangement, functional specification, and supervision and surveillance, which create the appearance of a world fundamentally divided into state and society. The essence of modern politics is not policies formed on one side of this division being applied to or shaped by the other, but the producing and reproducing of this line of difference (Mitchell 1991:95).

Chegar a essa concepção específica de poder estatal foi possível ao buscarmos responder à pergunta que deu origem a esta investigação: qual o *ethos* institucional do Ipea? Tal questão nos revelou uma instituição que se ressignificava em meio a outras e que, nesse lugar de interseção, construiu um tipo de poder difuso, específico e de tal complexidade que talvez seja responsável no mundo da vida cotidiana pela elaboração de uma dita crise de identidade traduzida na referência ao “complexo de cajuína”. Foi no revelar das fragmentações e das contradições que constituem essa instituição, e singularizam seus efeitos de poder, que acreditamos que a presente discussão possa contribuir para um debate mais amplo, pois o caso etnográfico do Ipea nos permite sair de um senso comum que percebe as instituições como totalidades coerentes e integradas e que equaciona tensões no que diz respeito à fragilidade institucional, concorrendo assim também para a construção de um entendimento mais complexo dos processos constituintes do estado e do cotidiano de suas organizações.

Recebido em 20 de novembro de 2017

Aprovado em 28 de junho de 2018

Carla Costa Teixeira é professora do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, no qual é coordenadora do Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (LEIPP); é pesquisadora do CNPq e líder dos Grupos de Pesquisa do CNPq “Etnografia das Instituições e das Práticas de Po-

der" e "Antropologia Política da Saúde", focalizando principalmente os seguintes temas: etnografia das instituições e da vida política, e políticas de governo com ênfase na participação social na saúde indígena. E-mail: carla.c.teix@gmail.com

Andréa Lobo é doutora em Antropologia Social e professora da Universidade de Brasília. É coordenadora do Laboratório de Estudos em Etnologia em Contextos Africanos (ECO) e pesquisadora do Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (LEIPP). Realiza pesquisa em Cabo Verde desde o final da década de 1990 sobre organização familiar em contextos de fluxos de pessoas, objetos e valores. E-mail: andreaslobo@yahoo.com.br

Notas

1 A pesquisa ocorreu, oficialmente, entre outubro de 2013 e outubro de 2015, e envolveu uma equipe de nove pesquisadores distribuídos na sede em Brasília e no escritório do Rio de Janeiro. Realizamos levantamentos documentais (impressos e virtuais), conversas informais com pesquisadores (TP) de todas as diretorias (indicados por "egos" distintos institucionalmente e seguindo a metodologia de redes), entrevistas semiestruturadas com todos os diretores e um dos presidentes, mapeamento e leitura das publicações, teses e dissertações sobre o Instituto, notícias na imprensa, além de amplo material produzido pelo próprio Ipea (publicações, relatórios, Textos para Discussão (TD), Notas Técnicas, material de memória institucional (vídeos)). Na condição de bolsistas do Ipea, alguns de nós tiveram a oportunidade de participar do cotidiano da instituição, compondo a equipe da DIEST (Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia) pelo período de até 15 meses. Cabe notar que, para além do período oficial da pesquisa, o diálogo com os TP e o levantamento de dados se iniciaram no ano de 2012 e continuaram até o ano de 2016. Reflexões metodológicas sobre os desafios da pesquisa entre pesquisadores e intelectuais serão ainda publicadas, mas vale mencionar que grande parte das análises aqui apresentadas resultam de interessantes momentos de debate entre a equipe da pesquisa e os TP, especialmente nos seminários em que apresentamos dados parciais da pesquisa à equipe do IPEA.

2 As referências implícitas para este diálogo na antropologia brasileira são, especialmente, Teixeira e Souza Lima (2010); Castilho, Souza Lima e Teixeira (2014); Lowenkron e Ferreira (2017); Souza Lima (2012).

3 Denominação metonímica frequente em instituições com forte engajamento moral de seus funcionários que, usualmente, tomam a sigla da instituição para criar uma autodenominação que expresse seu engajamento e distinção: "Ibgeano" (Senra 2008), "Inapiário" (Hochman 1990), "Benedense" (Paiva; Museu da Pessoa. BNDES 2012) e "Ipeano" (D'Araújo, C. et al. 2005). Trata-se de uma categoria do campo e que surge justamente entre funcionários cujas instituições se tornaram emblemáticas do processo de construção de estruturas estatais "meritocráticas" desde a primeira metade do século XX, com o governo Vargas e os "Daspianos".

4 Na fala de um dos interlocutores: "O Ipea, durante a Ditadura, vai criar formalidade só em 1967, três anos após ter sido criado" (Entrevista TP, 12 de março 2015).

5 Não foi possível localizar na página do Ipea a data exata de inserção do organograma, entretanto, em conversa com um interlocutor, este teria sido elaborado em 2006 e inserido na página nos anos seguintes. O primeiro documento institucional que localizamos com esse organograma foi um *folder* institucional publicado em 2010, intitulado "O Ipea pensa e pesquisa o Brasil".

6 Acesso em 23/06/2016.

7 Acesso em 23/06/2016.

8 Não especificaremos diferenças relativas à área acadêmica de formação, de tempo de trabalho no Ipea, de posições institucionais, de gênero, de momento e forma de ingresso dos entrevistados por duas razões: primeiro, por respeito ao compromisso ético de garantir o anonimato dos indivíduos em um universo pequeno no qual poderiam ser facilmente identificáveis pelos seus pares e, conseqüentemente, prejudicados por expressarem conflitos e tensões caros à vida institucional. Segundo, porque as tensões, os conflitos e as posições não são fixos ou cristalizados, o que permite o trânsito dos indivíduos e mudanças de suas perspectivas a depender dos contextos. Observamos tal dinâmica no ano de 2016 com a mudança de orientação institucional para o Ipea, em meio à crise política que culminou com o afastamento da presidente da República. Diante de um novo contexto, as inserções de diversos interlocutores se alteraram, a depender da maior ou menor identificação com os novos alinhamentos institucionais. Soma-se a isso a relevância da polissemia dos termos definidores das tensões (assessoria x pesquisa, institucionais x individualistas etc.), o que permite o diálogo entre posições.

9 Encontramos registros, e ouvimos de alguns TP, sobre a iniciativa de construir uma nova sede para o Ipea, que teve orçamento previsto e projetos básico e executivo contratados em 2009/2010. Em 2012 houve a realização de consulta interna aos vinculados ao Ipea Brasília sobre se a nova sede deveria ser construída ou se se deveria reformar o prédio do BNDES onde o Ipea se encontra na área central de Brasília. Nessa consulta, já na primeira pergunta ficou indicada a rejeição à nova sede, quando 46% dos respondentes declararam que o Ipea deveria permanecer no Ed. BNDES e outros 15% só apoiariam a nova sede se o custo fosse menor do que a aquisição e reforma do Ed. BNDES (IPEA s/d. Consulta sobre a sede do Ipea em Brasília – 18/12/12 a 21/12/12 – Resultado Final). O tempo passou, o presidente do Ipea mudou e a nova sede não vingou.

10 A Presidência da República publicou no Diário Oficial de 05 de outubro o Decreto nº 8.536, de 02 de outubro de 2015, que alterou outro decreto, de junho de 2007, e restabeleceu a vinculação do Ipea ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) extinguindo a Secretaria de Assuntos Estratégicos, à qual o Ipea estivera vinculado desde o decreto de 2007.

11 <http://www.ipea.gov.br/sites/> Acesso em 18/05/2018.

12 <http://ciclodegestao.org.br/index.php/sobre/carreiras/> . Acesso em 29/05/2018. É importante mencionar que nessa página, de forma equivocada, os técnicos em desenvolvimento do Ipea ainda aparecem como carreiras de Estado – o que não veio a se concretizar.

13 No início de 2016 entrevistamos servidores da chamada “Esplanada” – em referência à avenida conhecida como Esplanada dos Ministérios e que termina na Praça dos Três Poderes – que tinham ou tiveram relações de trabalho e parceria com o Ipea. Este foi um desdobramento do projeto inicial que nos pareceu fundamental para contrastar com as percepções dos ipeanos sobre as referidas “perda de centralidade” e “ausência de demandas externas” do Instituto. Contudo, a turbulência política, as mudanças no cenário e o clima geral de insegurança interromperam esta iniciativa.

14 O risco de extinção do Ipea foi abordado também em pelo menos dois documentos que encontramos na pesquisa. O primeiro consiste de uma pesquisa feita em 1994 por um então diretor (mas não técnico de carreira) que relatou queixas de adoecimento por parte dos ipeanos em função do risco objetivo que a instituição passava: "hoje, com a metade dos seus quadros técnicos trabalhando em outros órgãos (227, de um total de 440 ativos), o Ipea interno (485) é menor do que o IPEA externo (537, cedidos e inativos). Paralelamente à redução do quadro funcional, o número de funções gratificadas e DAS foi reduzido de 265, em 1980, para pouco mais de 100, em 1993. Em termos salariais, os rendimentos dos funcionários de Ipea, em julho de 1993, estavam reduzidos a pouco mais de 25% do que eram em janeiro de 1990" (Matos 1994:12). O segundo foi escrito por TP da unidade Rio que, ao recuperar a história do Ipea, destaca o início dos anos 1990 como: "uma fase de muitas dificuldades para o Instituto, de forte incerteza quanto à sua sobrevivência, de achatamento salarial e de perdas de técnicos" (Almeida et al. 2011:14).

15 Para os interessados na discussão sobre a influência dos fundadores do Ipea e do próprio Instituto na conformação do campo de estudos econômicos no Brasil, ver tese de Nunes (2017), elaborada no âmbito desta etnografia. Os trabalhos de Loureiro (1992, 2010) são referência obrigatória, como retornaremos adiante.

16 Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1993), foi presidente do Ipea no período de 2007 a 2012. Pochmann insere-se, segundo mapeamento do campo econômico brasileiro, no polo heterodoxo no qual sua instituição, a Unicamp, se destaca: "This group includes a considerable number of professors trained in law and social sciences. Their work, especially at UNICAMP, is carried on with little mathematical formalization and emphasizes a historical and sociopolitical approach to economic processes" (Loureiro 2010:120). O presidente que o sucedeu no Ipea, Marcelo Neri, por sua vez, insere-se no polo oposto, a Fundação Getúlio Vargas, sendo identificado como ortodoxo e com ênfase em econometria.

17 Outra polêmica que o concurso de 2008 gerou se deveu ao fato de que nenhum dos aprovados foi destinado ao Ipea-Rio o que foi lido como uma estratégia de fechar esta unidade. Nesse período, a tensão entre a sede em Brasília e o escritório no Rio se acirrou, levando a que técnicos do Rio escrevessem um texto assinado individualmente pelos autores, no qual sustentavam com argumentos sociológicos, históricos e econômicos a manutenção do Ipea do Rio de Janeiro (Almeida et al. 2011. Distribuição regional da administração pública no Brasil: O caso do Ipea. Mimeo.)

18 PhD em economia pela Universidade de Princeton, foi presidente do Ipea no período de 2012-2014 e ministro chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) de março de 2013 até fevereiro de 2015. Marcelo Neri é economista chefe e fundador do Centro de Políticas Sociais (CPS/FGV), onde atua há mais de 15 anos. Suas principais áreas de pesquisa são políticas sociais, educação e microeconometria, com destaque para suas reflexões sobre as chamadas novas classes médias. Na avaliação de vários TP, durante a pesquisa, o trabalho de Neri acerca das classes médias em ascensão teria sido fundamental para sua escolha para a SAE e a presidência do Ipea.

19 PhD em sociologia pela Karl Ruprecht Universität Heidelberg (Alemanha), foi presidente do Ipea em 2015-2016. Para Jessé de Souza, as análises centradas na renda não permitem compreender os processos constitutivos das "classes sociais" e suas fronteiras. Em seus estudos trabalhou com a categoria de "batalhadores" para se contrapor às "novas classes médias". Sua nomeação foi interpretada como escolha pessoal de Mangabeira Unger então ministro-chefe da SAE. Chama a atenção a contraposição com as pesquisas sobre classes médias de Neri.

20 Alguns TP rejeitam esta interpretação, destacando que existiram outros presidentes com formação em sociologia desde meados dos anos 90: Aspásia Camargo (1993-95) e Glauco Arbix (2003-06).

21 No governo interino de Michel Temer, o Ipea está em seu segundo presidente: Manoel Pires (18-31/5/2016) e Ernesto Lozardo (01/6/2016– atual).

22 Arthur Candal (apresentado como um dos fundadores do Ipea) e os presidentes Michal Gartenkraut e Aspásia Camargo.

23 Há, ainda, uma vasta literatura que explora os processos históricos que elevaram as instituições *think tanks* a uma posição de relevância em contextos nacionais distintos (Montecinos & Markof 2009; Rich 2004; Denham & Garnett 2005).

24 Para os interessados em uma leitura crítica do estado da arte das pesquisas em *think tank*, ver Pautz (2011). Já para sua atuação no campo das políticas de saúde, ver Shaw et al. (2013).

25 Conhecido como o *think tank* dos *think tanks*, esse programa produz desde 2006 o *Global Go To Think Tank Index Report*, no qual são apresentadas estatísticas e classificações dos *think tanks* por influência no mundo, por região e por área de pesquisa. Ver: https://www.google.com.br/search?q=2017+global+go+to+think+tank+index+report&rlz=1C1NHXL_pt-BRBR730BR733&oq=2017&aqs=chrome.1.69i57j35i39j69i60j69i61l2j0.4454j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em 22/05/2018.

26 Essa reflexão se inspira em St Clair (2006), mas é desdobrada em outra direção que não a noção de "site of co-production" proposta pelo autor como "solução" para tais dilemas.

27 As entrevistas duraram entre 1 hora e 3 horas e apenas um TP não deu entrevista quando requisitado por considerar não ter mais com o que contribuir para pensar o Ipea, pois tudo o que tinha a dizer já o havia feito em publicações sobre a instituição. Também alguns TD foram entrevistados, poucos porque não eram o foco da etnografia, e revelaram uma atitude similar em relação à disponibilidade para a pesquisa.

28 Cabe novamente destacar o caráter contextual dos posicionamentos individuais nessa oposição considerando a maior ou menor identificação dos TP com as orientações políticas do governo ou as linhas de ação da Presidência do Instituto.

29 A nomeação de Jessé de Souza para a Presidência do Ipea (abril de 2015 a maio de 2016), considerado pelos ipeanos de perfil estritamente acadêmico e com pouco conhecimento sobre a instituição, indicou, por contraste, o quanto os ipeanos em meio às suas divergências têm de concepções compartilhadas. Esse foi um momento privilegiado, mas pontual, essa é a nossa interpretação, de negociação e integração desse espectro de atuações individuais e institucionais, em meio a um clima que, para alguns, beirava um “instituto desintegrado”. Afinal, embora os presidentes sejam considerados centrais (“deem a cara do Ipea”), a instituição também é apreendida como tendo, e tem assim se preservado, grande capacidade de existir cotidianamente apesar dos seus presidentes e de suas agendas individuais.

30 Para os interessados num estudo de rede de relacionamentos interorganizacionais do Ipea, ver Zuvanov (2014).

Referências Bibliográficas

- ABRAMS, P. 1988. "Notes on the difficulty of studying the state". *Journal of Historical Sociology*, 1(1):58-89.
- ALMEIDA et al. 2011. Distribuição regional da administração pública no Brasil: O caso do Ipea. Mimeo.
- ARNOLDI, J. 2007. "Informational Ideas". *Thesis Eleven*, 89:58-73.
- CAMPBELL, L. & PEDERSEN, Ove K. 2008. "Knowledge Regimes and Comparative Political Economy". *Working Paper*, n. 8, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School.
- CASTILHO, S.; SOUZA LIMA, A.C.; TEIXEIRA, C.C. (orgs.). 2014. *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa/ Faperj.
- CUNHA, M.P. 2012. *Do Planejamento à Ação Focalizada. Ipea e a construção de uma abordagem do tipo econômica da pobreza*. Tese de Doutorado em Sociologia, USP.
- D'ARAÚJO, C. et al. (orgs.). 2005. *Ipea 40 anos. Apontando Caminhos*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGC; Brasília: IPEA.
- DENHAM, A. & GARNETT, Mark. 2005. Introduction: British think-tanks and the climate of opinion in the twentieth century. In: A. Denham, *British think-tanks and the climate of opinion*. London: UCL Press.
- FOUCAULT, M. 2008. *Segurança, Território, População*. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes.
- HOCHMAN, G. 1990. *De inapírios a cardeais da previdência – a lógica da ação de uma elite burocrática*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ.
- LOUREIRO, M.R. 1992. "Economistas e elites dirigentes no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.7, n. 20.
- _____. 1997. *Os economistas no governo: democracia e gestão econômica*. Rio de Janeiro, FGV.
- _____. 2010. *Economists in the Brazilian government: from developmentalist state to neoliberal policies*. In: V. Montecinos & John Markoff (eds.), *Economists in the Americas*. Northampton: Edward Elgar.
- LOWENKRON, L. & FERREIRA, Letícia. 2017. "Anthropological perspectives on documents Ethnographic dialogues on the trail of police papers". *Vibrant*, 11 (2):75-111.
- MARCUS, G. 1995. "Ethnography in/of the World System: The emergency of multi-sited ethnography". *Annual Review of Anthropology*, 24:95-117.
- MATOS, A.G. 1994. *Contribuições para uma análise institucional do Ipea*. Ipea: Mimeo.
- MITCHELL, T. 1991. "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics". *The American Political Science Review*, 85 (1):77-96.
- MONTECINOS, V.; MARKOFF, J.; ÁLVAREZ-RIVADULLA, M.J. 2009. "Economists in the Americas: convergence, divergence and connection". In: V. Montecinos & John Markoff (eds.), *Economists in the Americas*. Northampton: Edward Elgar.
- NUNES, B. 2017. *Ipea: dos alinhamentos tecnocráticos à produção de conhecimento para a sociedade*. Tese de Doutorado, PPGAS/Universidade de Brasília.
- PAIVA, M.; MUSEU DA PESSOA; BNDES. 2012. *BNDES: um banco de história e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa.

- PAUTZ, H. 2011. "Revisiting the Think-Tank Phenomenon". *Public Policy & Administration*, 26 (4):419-435.
- RICH, A. 2004. "The Political Demography of Think Tanks". In: ___, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SHORE, C. & WRIGHT, S. (eds.). 1997. *Anthropology of Policy: critical perspectives on governance and power*. New York: Routledge.
- SCHUTZ, A. 1967. *The phenomenology of the social world*. Evanston: Northwestern University Press.
- SENRA, Nelson. 2008. *História das estatísticas brasileiras*. Vol. 3. Rio de Janeiro: IBGE.
- SHAW, S.E. et al. 2013. "Thinking about Think Tanks in Health Care: a call for a new research agenda". *Sociology of Health & Illness*, 36 (3):447-461.
- SMITH, D. 2005. *Institutional Ethnography: a sociology for people*. Lanham: Altamira Press.
- SOUZA LIMA, A.C. 2012. "Dossiê Fazendo Estado. O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal". *Revista de Antropologia*, 55 (2):01-06.
- TEIXEIRA, C. & SOUZA LIMA, A. C. 2010. "A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão?", In Duarte, L. F. D. & Martins, C. B., *Horizontes das ciências sociais no Brasil: antropologia*, São Paulo, Anpocs, pp. 51-95.
- STONE, D. 2007. "The Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Three myths regarding policy analysis institutes". *Public Administration*, 5 (2):259-278.
- TEIXEIRA, C.; LOBO, A.; CASTILHO, S. 2014. Pesquisa "Etnografia Institucional do Ipea". Relatório Parcial. Mimeo.
- TEIXEIRA, C.; LOBO, A.; CASTILHO, S. 2015. Pesquisa "Etnografia Institucional do Ipea". 3º Relatório Parcial. Mimeo.
- WRIGHT, S. (ed.). 1997. *Anthropology of Organizations*. London: Routledge.
- ZUVANOV, A.S. 2014. *Gênese e evolução de uma rede de relacionamentos interorganizacionais: um estudo longitudinal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea*. Dissertação de Mestrado em Administração, PUC-MG.

**PESQUISA COMO FUNÇÃO DE
ESTADO? REFLEXÕES ETNOGRÁFICAS
SOBRE UMA INSTITUIÇÃO IN BETWEEN****Resumo**

O Ipea é uma instituição que tem na realização de pesquisas voltadas para as ações de governo (políticas públicas, planejamento e desenvolvimento) sua razão de ser. Contudo, essa vocação da pesquisa como *função de estado* não se realiza sem tensões. Dentre essas tensões uma adquiriu relevo por ter sido aquela que justamente suscitou o interesse dos técnicos do Ipea na realização de uma etnografia da instituição, denominada por alguns deles de "complexo de cajuína". Numa clara alusão à música de Caetano Veloso que já nas suas primeiras estrofes indaga: "Existimos: a que será que se destina?", há um interesse em discutir a existência de um *ethos* institucional compartilhado em meio ao que muitos identificam como uma crise de identidade dos "ipeanos". Assim, o interesse deste artigo foi delinear a configuração de valores disputados na instituição, o que nos permitiu, por um lado, abordar o Ipea como uma instituição que, por suas características, tem efeitos mais complexos nos processos estatais; e, por outro, rediscutir a própria noção de *ethos* institucional. Consiste, portanto, num esforço de contribuir para a compreensão desse universo etnográfico particular, mas também de levantar boas questões para pensar as relações entre os ofícios da pesquisa e de governo na conformação de uma instituição pública.

Palavras-chave: IPEA, estado, instituição, etnografia, *ethos*.

**RESEARCH AS STATE FUNCTION?
ETHNOGRAPHIC REFLECTIONS ON AN
INSTITUTION IN BETWEEN****Abstract**

Ipea is an institution that has the mission to carry out research on governmental actions (public policies, planning and development). However, this vocation for research as a *function of the state* has generated many tensions, among which one stands out: 'we exist: what are we for?' in a clear allusion to a Caetano Veloso's song. Called by them as an identity crisis of the "ipeanos", this tension generated interest in discussing the existence of a shared institutional ethos and, consequently, of carrying out an ethnography of the institution. This article thus outlines the configuration of the values in dispute within the institution, allowing us to apprehend Ipea as an institution that, due to its characteristics, produces more complex effects in state processes. In addition, we discuss the very notion of 'institutional ethos'. The article is therefore an effort to contribute to the understanding of this specific ethnographic universe, but also to raise appropriate questions to think about the relations between research and government activities in shaping a public institution.

Key words: IPEA, state, institution, ethnography, *ethos*.

¿INVESTIGACIÓN COMO FUNCIÓN DE ESTADO? REFLEXIONES ETNOGRÁFICAS SOBRE UNA INSTITUCIÓN IN BETWEEN

Resumen

El Ipea es una institución que tiene en la realización de investigaciones dirigidas a las acciones de gobierno (políticas públicas, planificación y desarrollo) su razón de ser. Sin embargo, esta vocación de la investigación como función de Estado no se realiza sin tensiones. Entre estas tensiones una adquirió relevancia por haber sido aquella que justamente suscitó el interés de los técnicos del Ipea en la realización de una etnografía de la institución, denominada por algunos de ellos de "complejo de cajuína". En una clara alusión a la música de Caetano Veloso que ya en sus primeras estrofas indaga: "Existimos: ¿a qué va a destinarse?", Hay un interés en discutir la existencia de un ethos institucional compartido en medio de lo que muchos identifican como una crisis de identidad de los "ipeanos". Así, el interés de este artículo fue delinear la configuración de valores disputados en la institución, lo que nos permitió, por un lado, abordar al Ipea como una institución que, por sus características, tiene efectos más complejos en los procesos estatales; y, por otro, rediscutir la propia noción de ethos institucional. Consiste, por tanto, en un esfuerzo de contribuir a la comprensión de ese universo etnográfico particular, pero también de plantear cuestiones interesantes para pensar las relaciones entre los oficios de la investigación y de gobierno en la conformación de una institución pública.

Palabras clave: IPEA, estado, institución, etnografía, ethos.